

MARTA DRAGIČEVIĆ PRTENJAČA*, DANIJEL JAVORIĆ BARIĆ**

Granice ovlasti Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa u svjetlu odluke Ustavnog suda s osvrtom na postupanje Povjerenstva pri sumnji na počinjeno kazneno djelo

Sažetak

Odluka Ustavnog suda od 2. srpnja 2019., otvorila je nekoliko zanimljivih pravnih pitanja u vezi nadležnosti i djelokruga Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa (dalje: Povjerenstva) prema Zakonu o sprječavanju sukoba interesa (dalje: ZoSSI). Autori pri nastojanju davanja odgovora na otvorena pitanja kreću od pojmovnog određenja sukoba interesa; preko uloga i funkcija Povjerenstva - do analize Odluke Povjerenstva koja je bila pokretač cijelog domino-efekta do donošenja odluke Ustavnog suda. Autori se uz navedeno rubno bave i problematikom preklapanja situacija sukoba interesa s kaznenim djelima.

Ključne riječi: *Odluka Ustavnog suda, sukob interesa, sankcioniranje, Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa.*

1. UVODNO O ODLUCI USTAVNOG SUDA I OTVORENIM PRAVNIM PITANJIMA

Godine 2019. Ustavni sud RH donio je vrlo zanimljivu Odluku¹ po pitanju ovlasti Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa (dalje: Povjerenstvo). Odluka je uzrokovala polemiku u stručnoj i znanstvenoj javnosti, među ostalim i među sucima Ustavnog suda koji su sudjelovali

* dr. sc. Marta Dragičević Prtenjača, docentica, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu; marta.dragicevic@pravo.hr; (ORCID ID: orcid.org/0000-0001-9666-4765), Hrvatska.

** Danijel Javorić Barić, asistent, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu; djavoricbaric@pravo.hr; - Hrvatska.

¹ Odluka Ustavnog suda br. U-III-673/2018 od 2. srpnja 2019. https://www.sukobinteresa.hr/sites/default/files/akti/2019/p-163-16-19-53_1.pdf (20.8.2020.).

u donošenju Odluke.² Podsjećamo Ustavni je sud ukinuo presude Visokog upravnog suda Republike Hrvatske (dalje u tekstu: Visoki upravni sud)³ i Upravnog suda u Zagrebu (dalje u tekstu: Upravni sud),⁴ koje su bile donesene u povodu Odluke Povjerenstva (dalje: Odluka 1)⁵, pri čemu je otvorio nekoliko pravnih pitanja koja se mogu razumjeti i kao smjernice za postupanje Upravnom sudu i Visokom upravom sudu. Istaknuo je da bi se trebalo preispitati sljedeće:

- i.) je li Zakonom o sprječavanju sukoba interesa (dalje: ZoSSI)⁶ Povjerenstvu dana ovlast da samo pozivom na članak 2. tog Zakona utvrđuje postojanje sukoba interesa (neprikladno ponašanje iz članka 2. tog Zakona); odnosno, da pozivom na članak 5. ZoSSI-ja utvrdi povredu načela djelovanja ili je dužno takvo utvrđenje povezati s konkretnom odredbom ZoSSI-ja koja je određenim ponašanjem ili propustom dužnosnika povrijeđena;
- ii.) predstavlja li samo utvrđenje sukoba interesa iz članka 2. ZoSSI-ja odnosno povrede načela djelovanja iz članka 5. ZoSSI-ja ujedno i oblik sankcioniranja dužnosnika koji je ZoSSI-jem dopušten;
- iii.) koja je pravna osnova za odluke Povjerenstva kojima su utvrđene povrede načela djelovanja iz članka 5. ZoSSI-ja;
- iv.) u slučaju da utvrđenje povrede načela djelovanja predstavlja sankcioniranje dužnosnika, koja je pravna osnova za takvo sankcioniranje;
- v.) ima li Povjerenstvo ovlast izricanja sankcija dužnosnicima (kao u konkretnom slučaju zabrane sudjelovanja u procesima donošenja odluka vezanih uz arbitražne postupke), izvan onih propisanih člancima 42. do 45. ZoSSI-ja.⁷

² Vidjeti izdvojena mišljenja sudaca Andreja Abramovića i Lovorke Kušan, zatim suca dr. sc. Gorana Selaneca te Miroslava Šumanovića odluke Ustavnog suda br. U-III-673/2018 od 2. srpnja 2019.

³ Odluka Visokog upravnog suda br. Usž-227/17-3 od 30. studenoga 2017. <https://www.sukobinteresa.hr/sites/default/files/akti/2018/p-163-16-18-52.pdf> - 20.8.2020.

⁴ Odluka Upravnog suda u Zagrebu, br. UsI-2360/16-9 od 26. rujna 2016. <https://www.sukobinteresa.hr/sites/default/files/akti/2016/p-163-16-48.pdf> (20.8.2020.)

⁵ Odluka Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa Republike Hrvatske, br.: 711-I-1008-P-163/16-36-1 od 15. lipnja 2016. (Odluka, 1). <https://www.sukobinteresa.hr/sites/default/files/akti/2016/p-163-16-36.pdf> (20.8.2020.).

Pregledom stranica Povjerenstva u vrijeme pisanja rada utvrđeno je da nije donesena nikakva nova odluka u tom predmetu, niti od strane Povjerenstva, niti od Upravnog suda u Zagrebu odnosno Visokog upravnog suda RH. *Informacije o odlukama*, <https://www.sukobinteresa.hr/hr/search/node/karamarko> (20.8.2020.)

Iz sadržaja izdvojenog mišljenja Abramović-Kušan, str. 30. Odluke, proizlazi kako podnositelj ne apostrofira niti otvara pravna pitanja, već osporava činjenična utvrđenja Povjerenstva. S obzirom na to da javnosti nije dostupan cjelokupan spis predmeta, autori u ovome radu neće ulaziti u analizu tog elementa Odluke.

⁶ Zakon o sprječavanju sukoba interesa, Narodne novine br. 26/11., 12/12., 124/12., 48/13., 57/15., 98/19; Potrebno je napomenuti da je 2003. bio donesen prvi Zakon o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti, Narodne novine br. 163/2003., 94/2004., 48/2005., 141/2006., 60/2008., 38/2009., 92/2010., dok je prije ta materija bila djelomično uređena Zakonom o pravima i obvezama državnih dužnosnika Republike Hrvatske, Narodne novine br. 101/98., 135/98., 105/99., 25/00., 73/00.

Napominje se kako Zakon o obvezama i pravima državnih dužnosnika, Narodne novine br. 101/98., 135/98., 105/99., 25/00., 73/00., 30/01., 59/01., 114/01., 153/02., 163/03., 16/04., 30/04., 121/05., 151/05., 141/06., 17/07., 34/07., 107/07., 60/08., 38/09., 150/11., 22/13., 102/14., 103/14., 03/15., 93/16., 44/17., 66/19. postoji i danas, ali se njime ne regulira pitanje sukoba interesa dužnosnika.

⁷ Odluka, 28. § 19.1

Summa summraam iz odluke Ustavnog suda mogu se razaznati dva temeljna pitanja koja proizlaze iz ovih uputa: 1.) može li Povjerenstvo utvrđivati povrede načela djelovanja iz čl. 5. ZoSSI-ja i 2.) može li izricati sankcije za povrede tih načela kao i za druge povrede odredbi ZoSSI-ja za koje nisu propisane sankcije ZoSSI-jem?

Kako bi se nastojalo ponuditi neke zadovoljavajuće odgovore na postavljena pitanja, analizirat će se ponajprije odredbe ZoSSI-ja po pitanju djelokruga Povjerenstva i sankcija (Derenčinović, 2001: 281), jer je su njime zadani okviri kretanja Povjerenstva, a potom u idućim poglavljima i odluka Povjerenstva.

2. CRTICE O POJMOVNOM ODREĐENJU I VRSTAMA SUKOBIA INTERESA – DVOJBA – DVODIOBA ILI TRODIOBA

Naizgled je svima jasno što je sukob interesa i o čemu je kod njega riječ. Međutim, činjenica je kako upravo suprotno nerijetko dolazi do situacija koje pokazuju da nije jasno što mora biti u sukobu sa čim da bi se radilo o sukobu interesa. Podsjeća se da je sukob interesa u obavljaju javnih dužnosti sukob privatnog interesa (imovinskog ili neimovinskog, odnosno osobnog ili financijskog) nositelja dužnosti i javnog interesa koji mora zastupati kao predstavnik neke dužnosti (Marinković Drača, 2008: 121-122; Šikić Odak (1a), 2011: 1-3; Šikić Odak (1b), 2011: 8-13; Šikić Odak, 2014: 172-180).

Prema Venecijanskoj komisiji sukob interesa odnosi se na situaciju kada netko, primjerice odvjetnik ili javni dužnosnik, ima konkurentne profesionalne ili osobne obveze ili osobne ili financijske interese koji bi otežavali pošteno obnašanje njegovih dužnosti.⁸

Iako se gotovo uvijek govori o jednom sukobu interesa, propisi razlikuju ustvari tri vrste sukoba interesa; *pravi* kada „privatni interes dužnosnika utječe na njegovu nepristranost u obavljanju javne dužnosti“, *prividni* kada „se osnovano može smatrati da privatni interes dužnosnika utječe na njegovu nepristranost u obavljanju javne dužnosti“ i *potencijalni* kada „privatni interes dužnosnika može utjecati na njegovu nepristranost u obavljanju javne dužnosti“⁹ a koja dioba, tj. trodioba je prihvaćena i u Hrvatskoj u skladu s podjelama navedenim u vodećim *soft-law* dokumentima na tom polju, primjerice u Preporuci Vijeća Europe iz 2000. (dalje u tekstu: Preporuka) i Modelu kodeksa ponašanja javnih službenika

U Hrvatskoj je za procjenu postojanja sukoba interesa i odlučivanje o njemu nadležno Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa čiji je djelokrug reguliran spomenutim ZoSSI-jem. Doduše, ne izrijeком, ali se iz samog Zakona može razaznati djelokrug i nadležnost Povjerenstva, kao i vrste ili oblici sukoba interesa.

⁸ „...refers to a situation when someone, such as a lawyer or public official, has competing professional or personal obligations or personal or financial interests that would make it difficult to fulfill his duties fairly“; *Conflict of Interest Policies and Practices in Nine EU Member States: A Comparative Review*, OECD (2005), SIGMA Papers, No. 36, OECD Publishing, Paris (dalje u tekstu: *Conflict of Interest Policies and Practices*). <https://doi.org/10.1787/5kml60r7g5zq-en> – 10.10.2019.

⁹ Čl. 2. st. 2. ZoSSI-ja. Doduše, nije jasno čemu definiranje tih pojmova kada je taksativno navedeno u kojim situacijama Povjerenstvo ima nadležnost postupati i izricati sankcije. Nije jasno čemu praktično služe definicije.

(dalje u tekstu: Model)¹⁰ te Aneksu Preporuke OECD-ova Vijeća o smjernicama za upravljanje sukobom interesa u javnoj službi (dalje u tekstu: Aneks Preporuke OECD-a).¹¹

Ipak, činjenica je da će potencijalni sukob interesa faktički najčešće biti predfaza pravog sukoba interesa, odnosno, pravi sukob interesa zapravo je realizacija potencijalnog sukoba interesa. Iz tog je razloga moguće da ga neke države mogu smatrati dijelom pravog sukoba interesa, upravo kao predfazu koja se još može izbjeći. Tako danas pojedine zemlje, kao primjerice Italija¹² ili Slovenija¹³, imaju dvodiobu sukoba interesa (pravi i prividni), dok neke druge, primjerice Ujedinjeno Kraljevstvo,¹⁴ a i Hrvatska imaju trodiobu (pravi, prividni i potencijalni) sukladno s preporukama OECD-a.¹⁵

Nije naodmet spomenuti i još jedan mogući oblik sukoba interesa koji još ne postoji u literaturi niti je reguliran ijednim nacionalnim niti međunarodnim aktom, ali se može reći kako je u stvarnosti relativno često zastupljen - tzv. prikriveni ili latentni sukob interesa.¹⁶ Latentni ili prikriveni sukob interesa bila bi situacija u kojoj se na prvi pogled ne vidi sukob privatnog i javnog interesa, odnosno, u kojem nije vidljiv takav izravni sukob, iako postoji. Primjerice o latentnom sukobu interesa radilo bi se u slučaju kada se brat neke osobe prijavi za posao ili poziciju o kojoj je ovlašteno odlučivati tijelo u kojem se nalazi sestra osobe koja je podnijela prijavu. Ta se osoba (sestra) izuzme od odlučivanja u tom predmetu (jer bi se

¹⁰ *Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member states on codes of conduct for public officials.*; dostupno na: <https://rm.coe.int/16806cec297.2020.>

Preporukom su definirana dva sukoba interesa: stvarni i prividni. Preporuka daje nacrt odnosno Model koji u svojem čl. 13. st. 1. definira sukob interesa kao sukob koji proizlazi iz situacije u kojoj javni službenik ima privatni interes koji kao takav utječe ili izgleda da utječe na nepristrano i objektivno provedbu njegovih ili njezinih službenih dužnosti.

Iako se u prikazanoj definiciji izrijeком ne spominju dva tipa sukoba interesa, daju se razaznati dva oblika sukoba interesa - stvarni i prividni, a treći oblik - tzv. potencijalni koji se uopće ne razaznaje iz te definicije, izrijeком se spominje u čl. 8. Modela iz Preporuke. „The public official should not allow his or her private interest to conflict with his or her public position. It is his or her responsibility to avoid such conflict of interest, whether real, potential or apparent.“

¹¹ *Recommendation of the OECD Council on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service iz 2003.* <https://www.oecd.org/gov/ethics/48994419.pdf>, i *Annex to the Recommendation of the Council on OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service iz 2020.*; dostupno na: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec\(2000\)10_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf) (10.7.2020.).

Sukob interesa u punom opsegu sa sva tri svoja oblika definiran je također i Aneksom Preporuke OECD-ova Vijeća o smjernicama za upravljanje sukobom interesa u javnoj službi (dalje u tekstu: Aneks Preporuke OECD-a). Pravi sukob interesa definiran je čl. 10. i 11., dok su prividni i potencijalni definirani čl. 12. Potrebno je istaknuti kako se tek čl. 8. Modela, kao i Aneksom Preporuke OECD-a, jasno proklamira i treći sukob interesa – potencijalni, koji mnoge države ne reguliraju posebno, nego više kao jednu predfazu pravog.

¹² Conflict of Interest Policies and Practices, 21.

¹³ Zakon o integritetu i sprečavanju korupcije, Uradni list Republike Slovenije, br. 45/2010, 26/2011, 30/2011 – skl. US, 43/2011. (dalje u tekstu: ZIPK). Slovenija, kao što je rečeno, poznaje samo dvije vrste sukoba interesa, pravi i prividni, a definirani su Zakonom o integritetu i sprečavanju korupcije koji uz definiciju sukoba interesa sadrži i definiciju korupcije te potanko uređuje i lobiranje.

¹⁴ *Informacije o Ujedinjenom Kraljevstvu*; dostupne na: <https://www.ukri.org/about-us/governance-and-structure/conflicts-of-interest/> (29.7.2020.).

¹⁵ V. i definiciju sukoba interesa OECD-a u *Managing Conflict of Interest in the Public Sector, A Toolkit, OECD*, 13.; dostupna na: <https://www.oecd.org/gov/ethics/49107986.pdf> (29.7.2020.).

¹⁶ Autori su sami došli do zaključka o postojanju ovog oblika sukoba interesa. On može ustvari biti i podvrsta pravog i potencijalnog sukoba interesa, a može biti i samostalan sukob interesa kao u navedenom primjeru.

našao u pravom sukobu interesa), ali čini pritisak ili lobira kod svojih kolega da se njezina brata zaposli. Iako je takav sukob interesa latentan, on nesumnjivo postoji.¹⁷ Zasigurno u stvarnosti postoji niz sličnih situacija koje je gotovo nemoguće detektirati, a još teže pravno utvrditi i dokazati. Doduše, dokazivanje uzročno-posljedične veze u takvim slučajevima bilo bi vrlo zahtjevno i za tijela kaznenog progona (u slučaju ostvarivanja obilježja nekih kaznenih djela), a kamoli tijela koja ne raspolažu takvim aparatom. Upravo sprječavanju inih i sličnih situacija služi propagirana obznana, tj. obznanjivanje postojanja pravog ili potencijalnog sukoba interesa. Najpoželjnije bi bilo da ta inicijativa obznanjivanja takvih situacija krene upravo od osobe koja se nalazi u sukobu interesa, što bi posljedično trebalo imati pozitivne implikacije za tu osobu.¹⁸

O važnosti sprječavanja sukoba interesa ukazuju razmišljanja određenih autora (*Smerdel*) koji čak predlažu njegovo definiranje Ustavom (*Smerdel*, 2011: 3; *Derenčinović*, 2001: 186-202; *Smerdel*, 1999: 57-85). Ideja je da se time dodatno pojača uloga Ustavnog suda u nadzoru rada Povjerenstva i nadzoru izrečenih sankcija. Takva rješenja nisu neuobičajena, jer postoje i u nekim stranim sustavima, primjerice Portugalu,¹⁹ u kojem javni službenici čak daju izjavu pred Ustavnim sudom o nepostojanju sukoba interesa, a što posljedično dovodi i do kontrole i nadzora nad sankcijama koje se izriču javnim službenicima u povodu sukoba interesa a od strane Ustavnog suda.²⁰

U cijeloj priči o sukobu interesa izgleda kako nam svima promiče i činjenica da privatni interes²¹ nije definiran, što bi u određenim okolnostima moglo znatno otežati ocjenu radi li se o nekom obliku sukoba interesa, a važno je i za odlučivanje u konkretnom predmetu koji se našao pred Ustavnim sudom. Iz tog razloga ne bi bilo naodmet *de lege ferenda* u ZoSSI-ju odrediti što bi se smatralo privatnim interesom određene osobe. Smatramo kako nije dovoljno odrediti krug osoba koje mogu doći u sukob interesa prema ZoSSI-ju, niti navoditi primjerično, tj. kazuistički koje bi radnje bile zabranjene,²² nego bi se trebalo definirati što se sve može smatrati privatnim interesom pojedinca koji može doći u 'sukob' s javnim interesom, odnosno dužnošću postupanja tog pojedinca. Doduše, činjenica je i da bi se pri pokušaju preciznog definiranja privatnog interesa, a kako to navodi i *Moony*, (*Moony*, 2018,

¹⁷ Iako je takvo ponašanje teško regulirati, potrebno je zauzeti stav o postupanju u takvim situacijama, a kojim bi se osiguralo donošenje odluke u kojem bi izostala mogućnost neformalnog utjecaja bliskosti osobe koja se izuzela od odlučivanja s osobom na koju se odluka odnosi.

¹⁸ Može se pretpostaviti kako će se u dogledno vrijeme pojaviti i sukob dvaju javnih interesa, a što je djelomično predviđeno i čl. 13. ZOSSI-ja. Naime, moguća je situacija da kod pojedine osobe dođe do sukoba dvaju javnih interesa, a ona se mora odlučiti za jedan. U toj situaciji bit će posebno teško obaviti vaganje dvaju javnih interesa te ostaje vidjeti hoće li se područje sukoba interesa kao i nadležnost postupanja Povjerenstva razvijati i u ovome smjeru.

¹⁹ "Conflict of Interest Policies and Practices in Nine EU Member States: A Comparative Review", *OECD (2005), SIGMA Papers, No. 36, OECD Publishing, Paris (dalje u tekstu: Conflict of Interest Policies and Practices)*; dostupno na: <https://doi.org/10.1787/5kml60r7g5zq-en> (15.7.2020.).

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Interes *m*, 1. zanimanje za što (*gajiti interes*); radoznalost; 2. korist, probitak (*naći interes u čemu*), 3. bank. dobitak u novcu na posuđen novac (*uz visok interes*); kamata; 4. osviještena potreba pojedinca ili skupine ljudi, države itd.; društveno posredovana svijest o potrebi (*u općem interesu*), *Hrvatski jezični portal*. <http://hjp.znanje.hr/index.php?show=search> (4.8.2020.).

²² Osobe koje mogu doći u sukob interesa navedene su u čl. 3. ZoSSI-ja, a vrste sukoba interesa navedene su u čl. 2. ZoSSI-ja. Za više o javnom interesu vidjeti *Derenčinović D. (2001). Mit(o) korupciji*, 186, 190.

887), javilo više dvojbi i poteškoća nego da se trenutačno to pitanje ostavi u *statusu quo*. Međutim, neke susjedne zemlje, primjerice Srbija, imaju definiran taj pojam pa se on definira 'kao bilo kakva korist ili pogodnost za službenu osobu ili povezanu osobu'.²³ Možda ne bilo naodmet uhvatiti se u koštac s tim problemom i krenuti tim smjerom, a kao pomoćnu definiciju pri reguliranju imati upravo definiciju privatnog interesa iz Srbije. Ovako definiran sukob interesa s određenim pojmom privatnog interesa s kojim javni može doći u 'sukob' obuhvaća materijalni i nematerijalni aspekt, a uz to dopušta nadležnom tijelu širok krug okolnosti koje se mogu utvrditi kao privatni interes, jasno, uz poštovanje načela zakonitosti, kao i drugih primjenjivih načela - što ipak olakšava nadležnim tijelima odlučivanje radi li se o tome u nekom slučaju o sukobu interesa. Da privatni interes može imati imovinski i neimovinski karakter,²⁴ ne razaznaje se samo iz gore navedene definicije privatnog interesa u Srbiji, nego i iz već spomenutih *soft-law* dokumenata; Preporuke VE i Modela koji navode kako privatni interes javnog službenika obuhvaća svaku korist za njega, njegovu obitelj, blisku rodbinu, prijatelje i osobe ili organizacije s kojima on ima ili je imao političke ili poslovne veze i bilo kakvu vrstu financijske ili građanske odgovornosti koja je vezana za navedeno.²⁵

U svakome slučaju, nadamo se da će se uskoro pozabaviti i tim pitanjem te definirati ili barem relativno precizno odrediti što bi zapravo to bio privatni interes kako bi se malo jasnije i konkretnije znalo što s čime može doći u 'sukob'.

Neprikosnoveno, sukob interesa treba se sprječavati kako se ne bi narušila vizura funkcioniranja državnog aparata. Međutim, jasno je i to da sukob interesa može predstavljati i uvertiru u neka teža kažnjiva ponašanja - primjerice kaznena djela, a nerijetko može doći i do sadržajnog preklapanja sukoba interesa i kaznenih djela. Iz tog razloga mnoge zemlje reguliraju sprječavanje sukoba interesa u sklopu strategija borbe protiv korupcije, a kao što to ističe i *Moony* (Moony, 2018: 860; Lankaster, 2008, Lankaster, 2008), što je slučaj²⁶ u Letoniji,²⁷ Mađarskoj i Francuskoj,²⁸ ali i Hrvatskoj²⁹. Ovo nas sve zajedno dovodi do sljedećeg pitanja, odnosa sukoba interesa i drugih sličnih pojava te kaznenih djela.

²³ Čl. 2. st. 1. t. 6. Zakona o agenciji za borbu protiv korupcije, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 97/08, 53/10, 66/11-US i 8/15-US (dalje u tekstu: ZABPK).

²⁴ Primjer za neimovinsku korist koja utječe na nepristrano obavljanje službe i dovodi javnog službenika u sukob između svojeg privatnog interesa i javnog interesa službe, bio bi kada „gradonačelnik dodijeli socijalni stan učitelju svojeg sina, iako on ne ispunjava uvjete za dodjelu tog stana, kako bi njegov sin dobio bolju ocjenu ili prošao godinu.“ - Podumljak, M. (2013). *Sukob interesa i nespojivost dužnosti u Republici Hrvatskoj*, 9.

²⁵ Čl. 13. st. 2. Modela.

²⁶ Conflict of Interest Policies and Practices, 4.

²⁷ *Ibidem*, 18.

²⁸ *Ibidem*, 19, 20.

²⁹ Strategija suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine, Narodne novine br. 26/15.

3. O SUKOBU INTERESA I NJEGOVU ODNOSU S KAZNENIM DJELIMA

Sukob interesa jest ponajprije neetično i nemoralno ponašanje koje se nastoji spriječiti, jer dovodi u sumnju integritet osobe koja obavlja određenu javnu službu, a time i integritet javne službe (Forje, 1999: § 2; Tomescu; Popescu, 2013).³⁰ Pojmovi i pojave koje se nerijetko vežu uz sukob interesa jesu nepotizam (Milić, 2015:23-45) i kronizam.³¹ Činjenica je da su to situacije koje u potpunosti ulaze u pojam sukoba interesa i obuhvaćene su njime. No, sukob interesa je pojmovno širi i uz dva spomenuta pojma, obuhvaća i druge situacije koje ne moraju nužno biti nepotističke ili kronističke, iako će se najčešće ipak raditi baš o njima. I dok je nepotizam više-manje vidljiv, kronizam može dugo vremena ostati skriven. Obje situacije, kao i sam sukob interesa, mogu biti uvertira i u teža kažnjiva ponašanja, ponajprije kaznena djela (Anechiarico, 2010; Armstrong, 2005; Masters; Graycar, 2016: 42-58). Zbog toga se nastoji spriječiti počinjenje kaznenih djela i to upravo sprječavanjem sukoba interesa, ali to nije jedini cilj. Sukob interesa se želi, tj. nastoji spriječiti kako bi se očuvalo povjerenje građana u (funkcioniranje) tijela državne i javne vlasti. I upravo iz tog razloga važno ga je sprječavati. Čak i kada dođe do sukoba interesa, ne znači da su njime ostvarena i obilježja bića kaznenog djela. Mogu biti ostvarena, u kojem će slučaju doći do preklapanja, ali i ne moraju, iako javnosti može izgledati da se radi o kaznenim djelima, a najčešće se spominje korupcija. No, koruptivna kaznena djela nisu jedina kojima može prethoditi sukob interesa, iako su možda najzastupljenija. Sukob interesa može prethoditi i imovinskim kaznenim djelima, prijeverama, gospodarskim kaznenim djelima³² i dr.

3.1. Sukob interesa i kaznena djela

Vrlo se često u javnosti može čuti kako je sukob interesa kriminalno ponašanje. Tvrdnje takve vrste mogu biti točne, ali i ne moraju. To iz razloga što, kao što je već nekoliko puta u radu navedeno, sukob interesa nije kriminalno ponašanje, odnosno kod njega nije riječ o kaznenim djelima. Da stvar bude bolja, nerijetko ga se poistovjećuje s korupcijom, ali on nije korupcija. Međutim, kao što je rečeno, sukob interesa s koruptivnim i drugim kaznenim djelima može imati i dodirnih točaka, a kako to zorno prikazuje i *Lascoumes* (Lascoumes, 2014: 67-69). To je posebno izraženo u situacijama kada uz sukob interesa postoje i druge okolnosti koje istovremeno tvore obilježja nekog kaznenog djela (Dragičević Prtenjača, 2014: 18, fn. 48). U Hrvatskoj nema kaznenog djela korupcije, nego se pod tim pojmom smatraju određena tzv. koruptivna kaznena djela (Dragičević Prtenjača, 2014: 10-16). Dakle, da bude

³⁰ Za više vidjeti i *Factors that impact on institutional integrity and local governance first empirical study in Peru*, str. 13.; dostupno na: <https://balas.org/resources/Documents/2016%20Conference%20Files/2016%20Conference%20Proceedings/Factors%20that%20Impact%20on%20Institutional%20Integrity%20and%20Local%20Governance%20First%20Empirical%20Study%20in%20Peru.pdf> - (26.09.2020.).

³¹ Kronizam je pojam blizak nepotizmu; osim što se ovdje radi o zapošljavanju, imenovanjima i dodjeljivanju različitih položaja prijateljima bez obzira na njihove kompetencije.

³² Primjerice neka kaznena djela u Kaznenom zakonu, Narodne novine br. 125/11., 144/12., 56/15., 61/15., 101/17., 118/18., 126/19. (dalje u tekstu: KZ) jesu Zloupotreba povjerenja u gospodarskom poslovanju (čl. 246. KZ-a), Subvencijska prijevara (čl. 258. KZ-a), Zloupotreba u postupku javne nabave (čl. 254. KZ-a), Odavanje i neovlašteno pribavljanje poslovne tajne (čl. 262. KZ-a), Pranje novca (čl. 265. KZ-a) i dr.

jasno - ne postoji kazneno djelo korupcije, nego je korupcija zbirni pojam za određena tzv. koruptivna kaznena djela.³³ Brojni međunarodni dokumenti ističu povezanost korupcije i sukoba interesa (Derenčinović, 2004: 41), pa i određene države imaju reguliran sukob interesa ponajprije zbog sprječavanja korupcije.³⁴ Tako primjerice i Konvencija Ujedinjenih naroda protiv korupcije,³⁵ u čl. 7. § 4. predviđa, kao međunarodnu obvezu država, propisivanje pravila o sprječavanju sukoba interesa kojima bi se trebalo onemogućiti da privatni interesi državnih službenika dođu u sukob s interesima službe koju obavljaju, (Rose – Ackerman, 2014: 4),³⁶ a radi sprječavanja korupcije.

Međutim, Ustavni je sud jasno naveo³⁷ da sukob interesa po svojoj pravnoj prirodi nije korupcija niti je sprječavanje odnosno rješavanje već nastalog sukoba interesa područje koje na bilo koji način pripada kaznenom pravu ili nezakonitom postupanju općenito.³⁸

Slično je i mišljenje Venecijanske komisije u slučaju *Frattini Law*.³⁹ U tom se predmetu Venecijanska komisija poziva na odredbu članka 13. Aneksa Preporuke OECD-a te daje smjer postupanja u situacijama istovremenog postojanja sukoba interesa i sumnje na počinjenje kaznenih djela.⁴⁰ Tako iznosi mišljenje da bi se u slučajevima stvarnog sukoba interesa kod kojih je privatni interes javnog službenika utjecao na nepravilno obavljanje njegovih javnih dužnosti, a njime su ispunjena i obilježja drugih kažnjivih ponašanja, primjerice stegovnih djela, prekršaja ili kaznenih djela, trebalo dati primat tim kažnjivim djelima nad sukobom interesa.⁴¹ Time, Venecijanska komisija sukob interesa naizgled svrstava u jedno od najblažih nedopuštenih ponašanja. S obzirom na to kakva je pravna priroda sukoba interesa, takav stav je pravno ispravan.

U prilog rečenom, da se ne radi o kaznenim djelima u situacijama sukoba interesa, ide i drugo mišljenje Ustavnog suda u pogledu pravne prirode sankcija kojim je utvrdio da su sankcije iz ZoSSI-ja administrativne prirode, a ne kaznene.⁴²

Svrha je mjera koje propisuje ZoSSI pravodobno sprječavanje predvidljivog odnosno potencijalnog sukoba interesa odnosno djelotvorno rješavanje već postojećeg ili novonastalog sukoba. Svrha sankcija koje propisuje ZoSSI, prema tome, nije kažnjavanje dužnosnika zato što se zatekao u sukobu interesa. Njihova je svrha kažnjavanje onih koji se ne pridržavaju zakonskih obveza propisanih ZoSSI-jem. Ta je pravna distinkcija iznimno važna za pravilno

³³ Primjerice Primanje mita (čl. 293. KZ-a), Davanje mita (čl. 294. KZ-a), Trgovanje utjecajem (čl. 295. KZ-a), Primanje mita u gospodarskom poslovanju (čl. 252. KZ-a) i dr.

³⁴ V. poglavlje 2., bilj. 34-37.

³⁵ Konvencija Ujedinjenih naroda protiv korupcije, Narodne novine, Međunarodni ugovori, br. 2/2005. Pristup 20. kolovoza 2020. https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf

³⁶ Čl. 7. § 4. Konvencije Ujedinjenih naroda protiv korupcije.

³⁷ Ustavni sud u Odluci citira prijašnju svoju odluku iz 2012. (U-I-2414/2011 od 7. studenoga 2012.).

³⁸ Dio odluke Ustavnog suda U-I- 2414/2011 od 7. studenog 2012., § 17.1., u Odluci, 27.

³⁹ *Rules for the Resolution of Conflicts of Interest*. dostupno na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2005\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2005)011-e) (15.8.2020.).

⁴⁰ *Ibid.*, 3.

⁴¹ *Ibid.*, 3.

⁴² Ustavni sud, U-I-2414/2011 od 7. studenoga 2012, § 18. utvrdio je načelno pravilo prema kojem su kažnjiva djela koja uređuje zakonodavstvo o sprječavanju sukoba interesa administrativne, a ne kaznene naravi.

razumijevanje instituta sukoba interesa. Drugačije rečeno, područje koje uređuje ZoSSI pripada upravnom pravu. Prema domaćoj klasifikaciji, riječ je o administrativnim mjerama i administrativnim kaznama zbog povreda odredaba ZoSSI-ja.⁴³

Međutim, drugačije od zauzetog stajališta Ustavnog suda, smatraju *Josipović i Hrgović Novak* (Josipović; Hrgović Novak, 2016: 484). Oni upravo sankcije po ZoSSI-ju navode, da stvar bude još kompliciranija, kao primjer administrativno-upravnih kažnjivih djela čija pravna priroda nije jasna, jer se ne smatraju niti sankcijama kaznenog prava i kaznenopravne prirode, niti prekršajnim sankcijama, a niti čisto upravnog prava i administrativne prirode, nego bi bila riječ o nekim hibridnim sankcijama nejasne pravne prirode, ali ne obrazlažu u čemu bi se sastojala takva specifičnost. U svakom slučaju za sada se može zaključiti kako nije riječ o kaznenopravnim sankcijama, iako bi se i o tome dalo polemizirati u svjetlu *Engelovih* kriterija dopunjenih i mijenjanih i drugim presudama ESLJP-a.⁴⁴

⁴³ Ustavni sud, U-III-412/2016 od dana 3. lipnja 2016., § 50.

⁴⁴ O tome što se može smatrati sankcijom i kaznom u kaznenom pravu, odnosno kaznenopravnom sankcijom, Europski sud za ljudska prava (dalje u tekstu: ESLJP ili Sud) ima svoje kriterije koji su prvi put izneseni u predmetu *Engel protiv Nizozemske* [*Engel i drugi protiv Nizozemske*, zahtj. br. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72 od 8. lipnja 1976, § 82-83. dostupno na: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22engel%20v.%20Netherland%22%7D%22itemid%22:%5B%22001-57479%22%7D%22%7D>] (26.09. 2020.). Danas su poznati pod nazivom *Engelovi* kriteriji koji su važni za prosudbu a to su: a) pravna kvalifikacija djela prema nacionalnom pravu; b) pravna priroda djela; c) težina sankcije. Ti su kriteriji bili od važnosti za čl. 6. EKLJP, odnosno pravo na pravično suđenje. Tek se naknadno njihova primjena proširila i na čl. 7. (načelo zakonitosti) EKLJP i čl. 4. Protokola 7. Konvencije (*ne bis in idem*) drugim presudama (primjerice *Presuda ESLJP, A. i B. protiv Norveške*, zahtj. br. 24130/11 i 29758/11, od dana 15. studenog 2016). Za više v. *Presuda ESLJP, Rola protiv Slovenije*, zahtj. 12096/14 i 39335/16, od 4. lipnja 2019., (konačna 4.9.2019.) § 4.-6.; dostupno na: <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-193493> (26.09. 2020.), a kasnije su razrađeni za potrebu primjene čl. 7. (načela zakonitosti) Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih ljudskih sloboda (dalje u tekstu: EKLJP ili Konvencija) i na druge sankcije (kao mjere i pravne posljedice osude) u predmetu *Berland protiv Francuske* [*Presuda ESLJP, Berland protiv Francuske*, zahtj. br. 42875/10, od 3. rujna 2015., (konačna 3.12.2015.) § 36-37; dostupno na: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-156521> (26.09.2020.)]. U tom je predmetu Sud zaključio da su pojmovi „građanska prava i obveze“ te „optužba za kazneno djelo“ sadržani u čl. 6. st. 1. EKLJP, autonomni pojmovi podložni procjeni ESLJP [*Ibidem*, §36, §37. Sud je zaključio da se u svakom konkretnom slučaju mora utvrditi primjenjuje li se čl. 7. (načelo zakonitosti), odnosno radi li se o kazni u smislu tog članka i domašaja njegove primjene, što onda podliježe postupku vrednovanja. Kriteriji vrednovanja jesu proizlazili iz izrečena mjera iz osude za kazneno djelo (1), zatim uzimanje u obzir i drugih faktora primjerice prirode i priroda (2) i svrhe mjere (3), karakterizacija u nacionalnom pravu (4), postupak putem kojeg se primjenjuje (5) i težina, tj. ozbiljnost mjere (6). Težinu sankcije Sud ne smatra ključnim faktorom, s obzirom na to da mnoge tzv. ‘nepenalne’ mjere preventivne prirode mogu imati velike i vrlo ozbiljne posljedice na određenu osobu. *Presuda ESLJP, V. i Van der Velden v. the Netherlands*, zahtj. 29514/05; dostupno na: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%2229514/05%22%7D%22itemid%22:%5B%22001-78858%22%7D%22%7D>] (26.09.2020.) te *Presuda ESLJP, V. i Van der Velden v. the Netherlands*, zahtj.21203/10 od 31. srpnja 2012. (konačna 31.10.2012.); dostupno na: <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-112547> (26.09.2020.)] odnosno da Sud sam ocjenjuje o pravnoj prirodi sankcije - je li ona kaznenopravna, građanskopravna ili administrativna. Dakle, ako bi se takvo pitanje u vezi prirode i težine sankcije čije je izricanje u nadležnosti Povjerenstva, pojavilo pred ESLJP, pitanje je što bi Sud odlučio koja je pravna priroda tih sankcija. Ako bi kojim slučajem zauzeo stajalište da su te sankcije kaznenopravnog karaktera, što nije za odbaciti kao mogućnost jer je to u nadležnosti ESLJP, takvo utvrđenje bi za sobom izazvalo domino-efekt i otvorilo niz drugih pitanja vezanih za izricanje i primjenu sankcija iz ZoSSI-ja. Posebno ona koja su inače karakteristična za primjenu kaznenog materijalnog prava, primjenu njegovih načela, ali u svakom slučaju i pitanje *ne bis in idem*. Navedeno je pitanje postalo još važnije nakon što je Europski sud u svojoj presudi *Sergey Zolotukin protiv Rusije* utvrdio standarde koji određuju jesu li djela za koja se poduzima progon ista. Sud je u tom predmetu utvrdio kako se čl. 4. Protokola 7. mora tumačiti

4. ULOGA I FUNKCIJE POVJERENSTVA ZA ODLUČIVANJE O SUKOBU INTERESA

Kao što je navedeno u uvodnom dijelu rada, odlukom Ustavnog suda otvorila su se pitanja uloge Povjerenstva, njegovih funkcija, ovlasti i djelokrug odnosno nadležnosti prema ZoSSI-ju. ZoSSI-jem se ponajprije nastoji spriječiti nastajanje sukoba interesa, pa je cijeli Zakon na neki način orijentiran generalno preventivno. Sukladno s tim, postupanje Povjerenstva ponajprije bi trebalo biti orijentirano na preveniranje sukoba interesa i trebalo bi ovisiti, kao i njegove odluke, ne samo o obliku sukoba interesa, nego i o nizu drugih faktora i okolnosti u svakom pojedinom slučaju, a ponajprije o tome je li osoba sama zatražila mišljenje Povjerenstva o svojoj situaciji ili je prijavljena i sl. (Mattarella, 2014: 33-35).

Povjerenstvo ima svoj djelokrug i nekoliko funkcija, koje doduše nisu jasno navedene, ali se analizom ZoSSI-ja daju razaznati. Tako *Derenčinović i Dragičević Prtenjača* ističu da Povjerenstvo ima četverostruku ulogu, odnosno četiri funkcije: kontrolnu, konzultativnu, deklaratornu i represivnu (Derenčinović, Dragičević Prtenjača, 2013: 72-74). Primjerice, ako osoba na koju se primjenjuje ZoSSI shvati da bi mogla biti ili jest u sukobu interesa pa sama to prijavi Povjerenstvu, naravno da će aktivnosti i uloga Povjerenstva u tom smislu početi od konzultativne, a ne od represivne funkcije. Sigurno je da bi Povjerenstvo trebalo drugačije postupiti kada netko bude prijavljen za sukob interesa i utvrdi se da uistinu jest u sukobu interesa. Naravno, svaka situacija zahtijeva postupanje *per se* jer ni jedna nije identična. Činjenica je da katkada prevencija sukoba interesa zahtijeva i represivno djelovanje, a što ZoSSI predviđa kao jednu od mogućnosti. Međutim, kao što je rečeno, to nije jedina mogućnost koju ZoSSI propisuje i koja je stavljena u nadležnost Povjerenstva.

Ipak, nerijetko se u javnosti dobiva dojam da je samo jedna uloga Povjerenstva i to represivna, odnosno da je samo važno utvrditi sukob interesa (bez obzira koje vrste) i 'kazniti' odnosno izreći sankciju osobi koja je u sukobu interesa. Time se Povjerenstvo ustvari izjednačava s tijelom kažnjavanja i svoju aktivnost vrednuje ponajviše kroz sankcionirajuće odluke, tj. pravoriјеke, a čemu zasigurno doprinosi i javnost svojim očekivanjima.

S obzirom na to da je očito takvo shvaćanje i postupanje Povjerenstva uzelo maha, upozorenje u tom smjeru uputio mu je i Ustavni sud, i to ne samo u ovoj Odluci - nego i u svojoj odluci iz 2016. god. ako u takvoj situaciji taj isti dužnosnik naknadno zatraži mišljenje Povjerenstva o tome je li njegovo "ponašanje" u skladu s načelima javnih dužnosti, pa Povjerenstvo dostavi dužnosniku zatraženo mišljenje, a dužnosnik svoje ponašanje odmah uskladi s tim mišljenjem Povjerenstva, onda u poretku utemeljenom na vladavini prava i zaštiti individualnih prava načelno ne bi bilo dopušteno nakon toga pokretati postupak protiv dužnosnika te ga kažnjavati za ponašanje koje je prethodilo mišljenju Povjerenstva i koje je dužnosnik bez odgode uskladio s tim mišljenjem. Povjerenstvo bi u tom smislu u predstojećem razdoblju bilo dužno preispitati svoju dosadašnju praksu.⁴⁸

Podsjeća se, represivna funkcija trebala bi biti najmanje zastupljena te predstavljati krajnju mjeru (*ultima ratio*). Doduše, deklaratorna i represivna funkcija jednim se dijelom mogu preklapati jer je jedna od sankcija iz čl. 42. ZoSSI-ja javna objava odluke Povjerenstva (sukladno s čl. 45. ZoSSI-ja), kojom se među ostalim može utvrditi i sukob interesa, tj. postojanje pravog sukoba interesa; ali i ne moraju jer samo utvrđenje sukoba interesa ne mora biti javno objavljeno u dnevnom tisku. Doduše tu se javlja drugi problem i to u pogledu

⁴⁸ Odluka Ustavnog suda, U-III-412/2016, od 3. lipnja 2016., §79.

obveze javnog objavljivanja svih odluka Povjerenstva na njegovim internetskim stranicama sukladno s čl. 39. st. 7. ZoSSI-ja. Takva objava njegovih odluka po svojem je učinku jednaka objavljivanju u dnevnom tisku; pa se u kontekstu postojećih odredbi i regulacije prema ZoSSI-ju može shvatiti kako se u pogledu te obveze ustvari radi o neformalnoj, ali i prikrivenoj (latentnoj) sankciji jer je sadržajno i opsegom identična javnoj objavi u dnevnome tisku.

Ujedno, autori smatraju da bi se ZoSSI-jem trebala jasno propisati i mogućnost diskrecijske odluke Povjerenstva da u pojedinim slučajevima kada se i utvrdi povreda taksativno navedenih odredaba ZoSSI-ja, ono ne bi bilo obvezno izreći sankciju koja je propisana ZoSSI-jem (*pro futuro*, kada javna objava u dnevnom tisku ne bi bila sankcija), naravno vodeći se svim relevantnim okolnostima slučaja.

4.1. O djelokrugu i nadležnosti Povjerenstva kao granicama njegova postupanja

Već je prije u tekstu navedeno, kako se posebno spornim pokazalo pitanje djelokruga Povjerenstva, odnosno granica njegova postupanja. One su kao što je u uvodnom dijelu teksta spomenuto, postavljene ZoSSI-jem.

Prema odredbama ZoSSI-ja, Povjerenstvo je nadležno postupati ako se radi o (1.) nekom obliku sukoba interesa navedenom u čl. 2. ZoSSI-ja te (2.) kada se radi o nekoj od povreda ZoSSI-a.⁴⁹ Međutim, ovlašteno je utvrđivati isključivo taksativno navedene povrede ZoSSI-ja i sukob interesa kao povredu taksativno navedenih odredbi ZoSSI-ja, a smije sankcionirati povrede ZoSSI-ja u dva slučaja. Kada su takve povrede taksativno navedene (čl. 42. ZoSSI-ja) i predstavljaju (a) **sukob interesa**, i one taksativno navedene, ali predstavljaju (b) ‘obična’ kršenja odredaba ZoSSI-ja.

O sukobu interesa (a) bila bi riječ prilikom kršenja odredbi čl. 7. ZoSSI-ja (zabranjena djelovanja dužnosnika), čl. 11. st. 3. i 4. ZoSSI-ja (primanje darova), čl. 14. st. 1. ZoSSI-ja (članstvo u upravnim tijelima i nadzornim odborima), čl. 16. st. 4. i čl. 18. st. 1. ZoSSI-ja (članstvo i udjeli dužnosnika u trgovačkim društvima i ograničenja poslovanja). U tim se slučajevima, prema ZoSSI-ju,⁵⁰ mogu izreći sve sankcije, tj. opomena, obustava isplate dijela neto mjesečne plaće ili javno objavljivanje odluke Povjerenstva.⁵¹ Doduše nije u potpunosti jasno, je li se povredama navedenih članaka osoba već nalazila u (pravom) sukobu interesa, ili su to samo povrede odredbi ZoSSI-ja, kojima se nastoji spriječiti sukob interesa, pa bi se eventualno moglo raditi o potencijalnom sukobu interesa. S tim u vezi potrebno je istaknuti kako se za potencijalni sukob interesa ne bi smjelo izricati sankcije ukoliko se otklone okolnosti koje mogu uzrokovati pravi sukob, kao ni za prividni sukob interesa jer on nije sukob interesa.

⁴⁹ Čl. 42. ZoSSI-ja.

⁵⁰ Čl. 42. ZoSSI-ja.

⁵¹ Potrebno je samo istaknuti da gotovo sva navedena nedopuštena ponašanja u čl. 7. ZoSSI-ja (*zabranjena djelovanja dužnosnika*), kao i čl. 11. st. 3. i 4. ZoSSI-ja (*primanje darova*) u svojoj suštini gotovo u svim slučajevima predstavljaju, teža kažnjiva ponašanja, preciznije kaznena djela (primjerice: *primanje mita, trgovanje utjecajem* i sl., koja su regulirana KZ-om) pa nije jasna logika zakonodavca zbog čega su ta ponašanja navedena i u ZoSSI-ju. Takvo normiranje može izazvati konfuziju, ne samo u javnosti nego i u struci. Doduše, uvijek kada su ostvarena obilježja nekog kaznenog djela, trebalo bi se to ponašanje kvalificirati kao kazneno djelo, a ne kažnjivo drugo ponašanje (stegovno ili prekršaj), a kako je dala preporuku i Venecijanska komisija u slučaju „Fratini Law“. Za više v. poglavlje 3.

Sama riječ privid znači da nečega nema. Sankcije bi se trebale izricati samo za nepostupanje po prijedlogu Povjerenstva u smislu otklanjanja okolnosti u situacijama potencijalnog sukoba interesa ili pravog koji se može prekinuti, odnosno nastupa pravog sukoba interesa za kojeg se samo može utvrditi da postoji ili je postajao.

O raznim (b) 'običnim' povredama odredaba ZoSSI-ja radilo bi se u situacijama kada osoba prekrši čl. 8. st. 1.-8. ZoSSI-ja (obavještanje o imovinskom stanju dužnosnika), čl. 9. ZoSSI-ja (obavještanje o izvorima i načinu stjecanja imovine), čl. 12. ZoSSI-ja (naknade dužnosnika) čl. 13. ZoSSI-ja (obavljanje drugih poslova dužnosnika), čl. 16. st. 1., 3. ZoSSI-ja, čl. 17. st. 1., 2., 3., 6. ZoSSI-ja i čl. 18. st. 4. ZoSSI-ja (članstvo i udjeli dužnosnika u trgovačkim društvima i ograničenja poslovanja), čl. 19. ZoSSI-ja (obavještanje o nedopuštenim utjecajima na nepristranost dužnosnika) čl. 20. st. 1. i 2. ZoSSI-ja (trajanje obveza iz ovog zakona i ograničenja nakon prestanka dužnosti) i čl. 26. st. 2. (vezano za čl. 8. i 9. ZoSSI-ja, dostava očitovanja i dokaza).

Međutim, Povjerenstvo smije sukladno s čl. 42. ZoSSI-ja sankcionirati samo neke od ovdje navedenih povreda. Tako se sukladno s čl. 42. ZoSSI-ja opomena, obustava isplate dijela neto mjesečne plaće ili javno objavljivanje odluke Povjerenstva, mogu izreći za povrede iz čl. 12., 13., 16. stavka 1., čl. 17. st. 3. i 6. ZoSSI-ja i čl. 18. st. 4. ZoSSI-ja; a obustava isplate dijela neto mjesečne plaće ili javno objavljivanje odluke Povjerenstva za povredu čl. 10. ZoSSI-ja koji se odnosi na kršenje čl. 8. i 9. ZoSSI-ja te kršenje čl. 27. ZoSSI-ja koji su povezani s nedostavljanjem podataka za ispunjavanje imovinske kratice odnosno za imovinsko stanje dužnosnika, a odnosi se na čl. 26. koji se nadovezuje na čl. 8. i 9. ZoSSI-ja.

Tako pojedine povrede koje su gore navedene ostaju gotovo u zrakopraznom prostoru. Naime, sankcije iz čl. 42. neće se moći izreći niti za povredu čl. 19. ZoSSI-ja (obavještanje o nedopuštenim utjecajima na nepristranost dužnosnika), niti čl. 20. st. 1. i 2. ZoSSI-ja (trajanje obveza iz ovog zakona i ograničenja nakon prestanka dužnosti), ali ni za povredu čl. 16. st. 3. ZoSSI-ja, kao i povredu čl. 17. st. 1. ZoSSI-ja u kojem se govori o zabrani poslovanja poslovnog subjekta u kojem dužnosnik ima 0,5 % ili više udjela u vlasništvu ili pak čl. 17. st. 2. ZoSSI-ja koji govori o sklapanju poslovnog odnosa s poslovnim subjektom člana obitelji.

Doduše, za neka od tih kršenja predviđene su druge sankcije kao prekršajne sankcije, utvrđivanje ništetnosti pravnog posla ili druga postupanja, primjerice prijavljivanje nedopuštenog ponašanja nadležnim tijelima, tj. državnom odvjetništvu, što ionako ne bi trebalo biti propisano, nego bi se trebalo podrazumijevati. Tako je za kršenje odredaba iz čl. 20. ZoSSI-ja, izrijeком propisano da će Povjerenstvo o tome obavijestiti nadležno državno odvjetništvo,⁵² te da se može izreći prekršajna sankcija, novčana kazna.⁵³ Dok u slučaju kršenja čl. 17. st. 1. ZoSSI-ja u kojem se govori o zabrani poslovanja poslovnog subjekta u kojem dužnosnik ima 0,5% ili više udjela u vlasništvu ili čl. 17. st. 2. ZoSSI-ja koji se referira na poslovni subjekt u kojima član obitelji ima takav udio, propisana je nadležnost

⁵² Čl. 20. st. 5. ZoSSI-ja.

⁵³ Čl. 49. i 50. ZoSSI-ja. Nije jasno tko može izreći tu sankciju - Povjerenstvo ili Prekršajni sud, pa bi se moglo pozabaviti pitanjem ulazi li Povjerenstvo u pojam tijela državne uprave koje bi onda prema Prekršajnom zakonu bilo ovlašteno voditi prekršajni postupak u predmetima iz njegove nadležnosti; no kako je izrijeком rečeno da će se takvo kršenje prijaviti državnom odvjetništvu može se pretpostaviti da će prekršajne sankcije izricati prekršajni sudovi.

Povjerenstva za utvrđivanje takvih poslova ništetnima,⁵⁴ čime se ušlo u građanskopravnu sferu i nadležnost općinskih (građanskih) sudova. Jednako tako za slučaj kada trgovačko društvo, u kojem dužnosnik koji je imao pa nakon toga prenio 0,5 % i više dionica povjereniku, stupi u poslovni odnos sa državnim ili samoupravnim tijelima i o tome ne obavijesti Povjerenstvo (čl. 16. st. 3. ZoSSI-ja) propisana je prekršajna sankcija za takvu pravnu osobu u iznosu od 50 do 500 tisuća kn.⁵⁵ No, za eventualno kršenje čl. 5. ZoSSI-ja (načela djelovanja) ili čl. 19. ZoSSI-ja (obavještanje o nedopuštenim utjecajima a na nepristranost dužnosnika) nije ništa navedeno, nikakva sankcija nije propisana, a čl. 5. sadrži generalno načela kako bi se dužnosnici trebali ponašati; koja bi kasnije trebala biti razrađena drugim odredbama ZoSSI-ja. Tu je potrebno istaknuti kako je ZoSSI pisan imperativnom, (nalažućom), a ne prohibitivnom (zabranjujućom) normom. To znači da je pisan s intencijom kako bi osobe – ponajprije dužnosnici, trebali postupati. Konkretno za čl. 5. nije propisana nikakva sankcija za kršenje tog članka. Stoga, ako nije jasno propisana neka sankcija ili posljedica kršenja takve imperativne norme, nije potpuno jasno ulazi li utvrđivanje povrede takvih odredbi, odnosno postupanja suprotno takvoj normi u nadležnost Povjerenstva i što bi ono uopće moglo učiniti, a najizgledniji odgovor je – ništa! Time dolazi, na neki način, do pravne praznine, i u tim slučajevima je ZoSSI *lex imprefecta*.

Međutim, ipak postoji mogućnost popunjavanja tih pravnih praznina, a da se ne prelaze ovlasti Povjerenstva niti ne izlazi iz njegova djelokruga. Povjerenstvo bi moglo u takvim slučajevima, samo uzgredno spomenuti i povredu nekog načela u obrazloženju svoje odluke, ali nikako u „izreci“ odluke kao utvrđenje, i to bez povezivanja sa sukobom interesa. Svakako ne bi smjelo izreći sankciju za povredu koja ne potpada u djelokrug onih za koje se sankcija izriče, a autori smatraju da ne bi bilo dopušteno niti donijeti deklaratornu odluku o povredi načela djelovanja u „izreci“, jer se svaka takva odluka objavljuje na internetskim stranicama Povjerenstva (što ju čini javno dostupnom).

Isto tako, na ovome je mjestu potrebno napraviti distinkciju između odluka koje u sebi sadrže deklaraciju o povredi ZoSSI-ja (a za koje nije utvrđena sankcija javne objave) od odluka koje sadrže sankciju javne objave odluke Povjerenstva u dnevnom tisku (čl. 45. st. 2. ZoSSI-ja). Prije svega, autori smatraju kako je potrebno pri izradi novog zakona koji će uređivati ovu materiju analizirati doseg i smisao sankcije koja se ogleda u javnoj objavi presude. Naime, iz sadašnjeg uređenja proizlazi kako se takva sankcija izriče vodeći brigu o težini i posljedicama povrede (te kad je to zakonom obvezno određeno, čl. 45. ZoSSI-ja), a da se sankcija iscrpljuje u objavi u dnevnom tisku. No, pri analizi stvarnog dosega navedene povrede potrebno je uzeti u obzir i okolnost da se sve odluke Povjerenstva objavljuju na internetskim stranicama Povjerenstva (čl. 39. st. 7. ZoSSI-ja), odnosno, iste su javno (i lako!) dostupne. S obzirom na to da su te odluke izrazito zanimljive javnosti, nerijetko se događa da odluke koje su javno objavljene na mrežnoj stranici Povjerenstva, iako nije izrečena sankcija javnog objavljivanja, postignu veći medijski odjek nego one odluke kod kojih je takva sankcija izrečena. Odnosno, ovisno o interesu javnosti (i medija), javna dostupnost tako objavljene odluke Povjerenstva (na internetskim stranicama Povjerenstva) predstavlja istu ako ne i težu posljedicu po osobu od same sankcije javnog objavljivanja. Dakle, takvo javno objavljivanje na stranicama Povjerenstva po sadržaju i dosegu izjednačeno je s javnom objavom u dnevnome

⁵⁴ Čl. 17. st. 5. ZoSSI-ja.

⁵⁵ Čl. 50. st. 2. ZoSSI-ja.

tisku. Faktički to znači da već sama obveza objave odluke na internetskoj stranici Povjerenstva predstavlja neformalnu sankciju (a koja često može biti, ovisno o medijskom interesu, puno teža od one koja je osobi izrečena u samoj odluci). Uza sve to, potrebno je uzeti u obzir da ZoSSI na više mjesta sadrži ovlast i obvezu Povjerenstva da utvrđuje određene okolnosti (npr. čl. 10. st. 1. ZoSSI-ja), pri čemu se postupanje Povjerenstva u tim situacijama može sastojati samo u deklaraciji takve okolnosti bez izricanja sankcija.

Sve u svemu, takvo postupanje ima za posljedicu postavljanja pitanja opravdanosti takve sankcije, odnosno, potrebu izmjene tog dijela ZoSSI-ja. Autori su svjesni ograničenja trenutačnog zakonskog uređenja, pa predlažu brisanje javnog objavljivanja odluke Povjerenstva kao jedne od sankcija za povredu odredbi ZoSSI-ja koje može izreći Povjerenstvo. U prilog potrebi brisanja navedene sankcije govori i načelo transparentnosti koje traži da se takve odluke javno objavljuju sukladno s čl. 39. st. 7. ZoSSI-ja.

Dakle - da rezimiramo, da bi Povjerenstvo moglo izreći sankciju, takva mogućnost mora biti propisana čl. 42. ZoSSI-ja, odnosno propisana ZoSSI-jem. Ono može izreći sankciju, kao što je već rečeno za taksativno navedenu povredu propisanu ZoSSI-jem, sukladno s čl. 42. ZoSSI-ja, koja može biti povreda odredbe ZoSSI-ja ili sukob interesa. Povjerenstvo ne bi smjelo utvrđivati kršenje odredbi za koje se ne može izreći neka sankcija prema odredbama ZoSSI-ja.⁵⁶

Međutim, kada Povjerenstvo utvrdi da se u konkretnom slučaju radi o sukobu interesa, mora taj sukob interesa povezati s povredom koja je navedena u ZoSSI-ju, a za koju se može prema čl. 42. ZoSSI-ja izreći sankcija. Dakle, Povjerenstvo nema nadležnost sankcionirati druge povrede do onih koje su mu taksativno stavljene u nadležnost ZoSSI-jem ili konkretno čl. 42. ZoSSI-ja.

U tom kontekstu, a prema trenutačnom uređenju u ZoSSI-ju, dade se zaključiti kako Povjerenstvo nije nadležno utvrđivati povrede drugih odredbi (deklaratornom odlukom), primjerice povrede čl. 5. ZoSSI-ja,⁵⁷ jer mu to nije stavljeno u djelokrug, a još manje svoju odluku objaviti jer je čak i takva objava (na internetskim stranicama Povjerenstva) odluke faktički i sadržajno, sankcija. Doduše neformalna sankcija, ali je po snazi i dosegu ista sankciji iz čl. 45. ZoSSI-ja (javno objavljivanje odluke Povjerenstva u dnevnom tisku) koja se može izreći isključivo za taksativno navedene povrede ZoSSI-ja. Suprotno postupanje dovelo bi do prekoračenja granica djelokruga Povjerenstva.⁵⁸

⁵⁶ Slično je utvrdio i Visoki upravni sud Republike Hrvatske u odluci Usž-2745/18-5 dostupnoj na: https://www.sukobinteresa.hr/sites/default/files/akti/2021/milan_bandic_p-130-14_presuda_visokog_upravnog_suda_republike_hrvatske.pdf (10.2.2020.), navodeći još kao dodatni argument takvom zaključku da u prilog ide i činjenica što čl. 48. st. 1. ZoSSI-ja navodi da se upravni spor može pokrenuti samo protiv odluka Povjerenstva iz čl. 42. do 45. ZoSSI-ja (koji se odnose na sanacije). Dakle, za one odluke kojima se izriče sankcija sukladno sa ZoSSI-jem. – Odluka VUSRH, Usž-2745/18-5, str. 5. i 6.

Autori ističu kako su do tog zaključka kojeg su i iznijeli u ovom radu došli prije donošenja i objave ove odluke Visokog upravnog suda, ali zbog trajnosti postupka objave rada i recenzentskog postupka izgleda kao da autori slijede odluku Visokog upravnog suda.

⁵⁷ Čl. 5. ZoSSI-ja je pandan, naravno na nižoj razini ustavnoj odredbi čl. 3. Ustava. U obje odredbe navode se načela, koja se kasnije razrađuju Ustavom, tj. ZoSSI-jem. Dakle ne može se utvrditi kršenje čl. 5. ZoSSI-ja, kao što se ne može utvrditi povreda čl. 3. Ustava.

⁵⁸ Potrebno je napomenuti da je Povjerenstvo u još nekoliko predmeta (Plenković, Bernardić, Bandić), ne samo u predmetu obrađenom u ovom radu, utvrđivalo povredu načela djelovanja ili čl. 5. ZoSSI-ja, a što se

5. RASPRAVA I ZAKLJUČAK

Činjenični supstrat predmeta koji se našao pred Povjerenstvom za odlučivanje o sukobu interesa jest da se prvi potpredsjednik Vlade u nekoliko javnih istupa zalagao za povlačenje Republike Hrvatske iz „arbitražnih postupaka koji se vode između Republike Hrvatske i MOL-a, osobito na sastanku Vijeća za suradnju održanom 5. svibnja 2016. god. između predstavnika Domoljubne koalicije i MOST-a.“,⁵⁹ pa je Povjerenstvo za sprječavanje sukoba interesa zaključilo da je „dužnosnik Tomislav Karamarko bio u sukobu interesa u smislu članka 2. stavka 2. alineje 3. ZoSSI-ja“;⁶⁰ te da se zbog osobnih i poslovnih odnosa koji su postojali između dužnosnika i Josipa Petrovića dužnosnik Tomislav Karamarko nalazi u situaciji u kojoj privatni interesi mogu utjecati na njegovu nepristranost u obnašanju dužnosti prvog potpredsjednika Vlade Republike Hrvatske te time i u situaciji mogućeg sukoba interesa u smislu članka 2. stavka 2. alineje 3. ZoSSI-ja zbog koje dužnosnik ne može sudjelovati u procesima donošenja odluka vezanim uz arbitražne postupke koji se vode između Republike Hrvatske i MOL-a kao niti u donošenju ostalih odluka koje se odnose na trgovačko društvo INA INDUSTRIJA NAFTE d.d.⁶¹

Dalje Povjerenstvo smatra da propustom deklariranja da su u razdoblju prije stupanja na dužnost prvog potpredsjednika Vlade Republike Hrvatske postojali poslovni odnosi⁶² koji dužnosnika Tomislava Karamarka povezuju s Josipom Petrovićem koji putem trgovačkog društva Peritus savjetovanje d.o.o. obavlja niz obavještajnih i savjetodavnih usluga za MOL, osobito u situaciji kada je od strane novinara upitan da pojasni svoj odnos s Josipom Petrovićem, dužnosnik Tomislav Karamarko nije postupao u skladu s obvezom očuvanja vlastite vjerodostojnosti i povjerenja građana kao i savjesnog, odgovornog i nepristranog obnašanja dužnosti prvog potpredsjednika Vlade Republike Hrvatske te je time počinio povredu načela djelovanja iz članka 5. stavka 1. i stavka 4. ZoSSI-ja.⁶³

Dakle, Povjerenstvo je u konkretnom slučaju utvrdilo da se radilo o tzv. potencijalnom sukobu interesa, odnosno o situaciji kada osoba još nije u sukobu interesa, ali bi moglo do njega doći te da su takvim postupanjem povrijeđena načela djelovanja iz čl. 5.

nije smjelo. Dakle, nastavilo je s takvom praksom, iako nije trebalo i smjelo.

– Prema riječima predsjednice Povjerenstva Nataše Novaković „... izvijestila je da Povjerenstvo ima još četiri predmeta koji su od ove godine - predmet zagrebačkoga gradonačelnika Milana Bandića, dva predmeta premijera Andreja Plenkovića i jedan predmet bivšega predsjednika SDP-a Davora Bernardića u kojem je, rekla je, ‘Upravni sud promijenio sudsku praksu i u prvom stupnju nam je poništio odluku, a sada čekamo drugostupanjsku odluku.’“- Novaković: Dobili smo nepotpunu dokumentaciju iz Ureda Predsjednika, Hina, 11. 9. 2020.; dostupno na: - <http://hr.n1info.com/Vijesti/a543704/Novakovic-Zaprimili-smo-nepotpunu-dokumentaciju-iz-Ureda-Predsjednika.html> (18.9.2020.).

⁵⁹ Odluka, § 2.1.

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ *Ibid.*

⁶² Povjerenstvo je takav zaključak ispravno donijelo, što je u skladu sa shvaćanjem navedenim u Preporuci VE i Modela koji kao privatni interes javnog službenika navode i situacije kada „... on ima ili je imao političke ili poslovne veze i bilo kakvu vrstu financijske ili građanske odgovornosti koja je vezana za navedeno...“.

⁶³ Odluka, § 2.1.

ZoSSI-ja.⁶⁴ Međutim, potrebno je istaknuti kako se tu ne možemo u potpunosti složiti s odlukom Povjerenstva iz sljedećih razloga.

Javni interes (demokratske) države jest ono što jest zauzeto od strane državnih institucija koje su ovlaštene odlučivati i zastupati zemlju u službenim, vanjskim interakcijama, tj. politika države. Tako se odluka Vlade ili na drugi legitiman način deklarirana politika RH, ima smatrati javnim interesom te države.⁶⁵ Stoga, ako je Republika Hrvatska odlučila pokrenuti arbitražne postupke i ocijenila je da je u tom trenutku to njezin interes i njezina politika, onda je to i državni, tj. javni interes. Tada osoba koja javno predstavlja Vladu po svojoj funkciji, naročito prvi potpredsjednik Vlade, ne bi trebao javno iznositi svoja mišljenja koja nisu u skladu s proklamiranom politikom (tj. interesom) koju službeno zastupa Republika Hrvatska u međunarodnim odnosima, odnosno dok pojedini postupak traje. To naročito ako se ima u vidu delikatnost cjelokupne situacije. Nažalost, javna dužnost prvog potpredsjednika Vlade koja proizlazi iz njegove službene uloge ograničava mu i pravo na iznošenje osobnog mišljenja koje bi bilo drugačije od službeno zauzetog. U trenutku kada dužnosnik dođe u situaciju diskrepancije između javnog interesa i vlastitog stava (a posebice kada su takvi osobni stavovi formirani zbog okolnosti koje potpadaju pod definiciju sukoba interesa iz ZoSSI-ja), dužnosnik je u obvezi javno deklarirati svoj stav te posljedično i odstupiti s pozicije. Člankom 110. Ustava određeno je kako Vlada RH, odnosno njezini članovi, provode zakone i druge odluke Hrvatskoga sabora te vode vanjsku i unutarnju politiku. Kada, kao u konkretnom predmetu, dužnosnik (i to potpredsjednik Vlade) javno deklarira stav koji je suprotan utvrđenom javnom interesu, a takav je stav možebitno pod odlučujućim djelovanjem osobnih interesa, dužnosnik ima obvezu podnijeti ostavku i napustiti javnu dužnost. Iako ovako čvrst stav povlači za sobom i mnoga pitanja, kao što su sloboda javnog djelovanja i sloboda misli; u skladu s načelom razmjernosti manja bi bila šteta vezano uz prava i interese dužnosnika na slobodu misli i političko djelovanje - negoli za javni interes, kada bi takav dužnosnik odstupio (jer bi se izbjegla okolnost sukoba interesa). Naravno, sve ovo odnosi se na situacije koje se mogu podvesti pod sukob interesa (a posebno skrećemo pozornost na latentne sukobe interesa).⁶⁶

No, također se postavlja pitanje koji je bio privatni interes prvog potpredsjednika Vlade u svemu tome, koji je stajao iza drugačijeg osobnog mišljenja te ima li ga uopće ili je jedini „grijeh“ prvog potpredsjednika iznošenje osobnog mišljenja koje je drugačije od proklamiranih stavova Vlade?

Podsjeća se na prije spomenuto kako interesi ne moraju nužno biti imovinske prirode, nego mogu biti i neimovinskog karaktera. No, što stvarno leži u pozadini drugačijeg mišljenja i (privatnih) interesa prvog potpredsjednika, ne može se sa sigurnošću zaključiti. Moguće je da su to uistinu prijateljski i poslovni odnosi prvog potpredsjednika Vlade i njegove supruge s predstavnikom MOL-a, tj. suprotnom stranom u arbitraži, a kako je to utvrdilo Povjerenstvo. Moguće je da se takvim istupima željelo destabilizirati Vladu, a moguće je da se u pozadini svega krije i neki imovinski interes (primjerice da je prvom potpredsjedniku ili

⁶⁴ “Privatni interes dužnosnika može utjecati na njegovu nepristranost u obavljanju javne dužnosti“. - Čl. 2. st. 2. al. 3. ZoSSI-ja.

⁶⁵ Ovako zauzeto shvaćanje rabi se za potrebe ovog rada.

⁶⁶ U samoj odluci Ustavnog suda pojedini su se suci upustili u polemiku o tome da se u trenutku istupanja prvog potpredsjednika ne zna sa sigurnošću što je bio interes Republike Hrvatske, pa se elaboriralo i o tome da predloženo postupanje, odnosno izlaženje iz arbitražnih postupka nije tako loše rješenje. - Odluka, 49.-50.

njegovim bližnjima obećana kakva imovinska korist).⁶⁷ Pojašnjenja radi, u vrijeme događaja, prvi potpredsjednik Vlade bio je i predsjednik političke stranke (HDZ), dok je premijer bio nestranačka osoba.⁶⁸ Iako to predstavlja prije svega političko pitanje, jasno je kako bi zanemarivanje uloge i utjecaja koji predsjednik vladajuće stranke može imati pri donošenju odluka Vlade predstavljalo otuđenje od zbiljskih tendencija političkog života. Autori se tako moraju složiti sa zaključkom Povjerenstva da se trenutačno „podnositeljeva pozicija predsjednika stranke ne može odvojiti od njegove dužnosti prvog potpredsjednika Vlade“,⁶⁹ kao i nadodati da se ne može odvojiti od bilo koje druge javne uloge, a ako su te uloge u sukobu, osoba bi se trebala opredijeliti za jednu. Primjerice, u Srbiji je regulirano kako dužnosnik može obnašati funkciju u političkoj stranci i sudjelovati u aktivnostima vlasti samo ako to ne ugrožava provedbu dužnosti i ako to nije zakonom zabranjeno, ali je u svakom javnom nastupu dužnosnik obavezan nedvosmisleno izreći sugovornicima iznosi li stav tijela u kojem obnaša svoju dužnost ili stav političke stranke.⁷⁰

Međutim, ono što je jedino relevantno za donošenje odluke u vezi pitanja postojanja sukoba interesa u predmetnom slučaju jest ono što je u konkretnom predmetu utvrdilo Povjerenstvo - da se u pozadini njegova javnog nastupa i iznošenja drugačijeg mišljenja kriju prijateljske i poslovne veze prvog potpredsjednika Vlade i predstavnika suprotne strane u arbitražnom postupku. Stoga se može konstatirati da su osobna mišljenja prvog potpredsjednika Vlade koja su se temeljila i na određenim (upitnim) privatnim interesima, koje je utvrdilo Povjerenstvo, bila u sukobu s njegovom javnom dužnosti, odnosno javnim interesom proklamiranom u tom trenutku. Time mu se konstruira i postojanje privatnog interesa koji je u izravnom sukobu s javnim interesom njegove Vlade.

Takvo utvrđenje zajedno s činjenicom javnog istupanja dovoljno je da se utvrdi postojanje pravog, a ne potencijalnog sukoba privatnog i javnog interesa prvog potpredsjednika Vlade. Prvi potpredsjednik Vlade olakšao je Povjerenstvu postupak utvrđivanja, jer je njegovim javnim istupanjem postalo jasno kako njegov privatni interes (ma koji on stvarno bio) utječe na nepristrano obavljanje javne dužnosti, proklamiranog javnog interesa u spomenutom arbitražnom postupku. Njegova bi obveza bila da lobira za uspješnost provođenja tog postupka, a ne suprotno.

No uz utvrđenje da se radi o (pravom) sukobu interesa potrebno je jasno navesti osnovu po kojoj se sankcija izriče, odnosno navesti radi li se o povredi odredba ZOSSI-ja ili sukobu interesa koji se manifestira kroz jednu od zabranjenih radnji navedenih ZOSSI-jem i može li se po toj osnovi izreći neka sankcija.

Povjerenstvo je utvrđenjem da se u konkretnom slučaju radi o povredi čl. 5. (načela djelovanja), prešlo granice svoje nadležnosti jer se za taj članak prema dikciji ZoSSI-ja ne može utvrditi povreda, a kamoli izreći sankcija. Doduše, pitanje je bi li se djelovanje prvog potpredsjednika Vlade moglo podvesti pod neki drugi članak (npr. pod čl. 7. toč. b. ili c. ili h.),

⁶⁷ U tom bi se slučaju moglo raditi i o drugim, težim nedopuštenim postupanjima, primjerice kaznenim djelima.

⁶⁸ Premijer je u vrijeme istupa prvog potpredsjednika Vlade bio Tihomir Orešković - u vrijeme tzv. Reformske Vlade „(Domoljubne koalicije i Mosta) koja je bila i trinaesta po redu hrvatska Vlada, a Tihomir Orešković bio je jedanaesti hrvatski predsjednik Vlade“. Za više v. <https://vlada.gov.hr/prethodne-vlade-11348/11348> (26.9.2020.).

⁶⁹ Odluka, 45.

⁷⁰ Čl. 29. ZABPK-a.

za što ima temelja prema činjenicama navedenim u odluci Povjerenstva, a na temelju čega bi se moglo raditi o sukobu interesa te izreći sankcija.

Pri analizi predmetnog slučaja autori su uočili još dva (važna) nedostatka postojećeg ZoSSi-ja. Prvi je u smislu nepostojanja jasnog određenja što bi se imalo smatrati privatnim interesom, a što znatno može otežati procjenu o tome nalazi li se određena osoba u sukobu interesa, a što je bilo važno i za predmetni slučaj. Iz tog razloga autori smatraju kako ne bi bilo na odmet *de lege ferenda* u ZoSSI-ju odrediti što bi se smatralo privatnim interesom određene osobe.

Drugi je nedostatak vezan za sankcije, odnosno javnu objavu odluka u dnevnom tisku kao jednu od vrsta sankcija. Autori smatraju kako treba ukinuti sankciju - javne objave odluke Povjerenstva u dnevnom tisku jer je faktički konzumirana obvezom Povjerenstva za objavljivanjem svojih odluka sukladno s čl. 39. st. 7. ZoSSi-ja. Takva regulacija s jedne strane da je objava odluka Povjerenstva u dnevnom tisku sankcija, dok istovremeno postoji obveza objava odluka Povjerenstva ponajprije zbog transparentnosti njegova rada i odlučivanja, dovodi do toga da se takve objave mogu smatrati neformalnim sankcijama jer su po sadržaju i doseg identične sankciji javne objave u dnevnome tisku. To uvelike može uzrokovati konfuznost, ponajprije u struci, ali i u javnosti. Svrha tih odredbi potpuno je različita, a opet učinak je identičan. Iz toga razloga autori smatraju kako je potrebno postojeće stanje, tj. regulativu hitno mijenjati i u tom segmentu.

LITERATURA

1. Anechiarico, F. (2010). *Protecting integrity at the local level: the role of anticorruption and public management networks*. Crime Law Social Change 53, 79-95; dostupno na: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10611-009-9216-y> (26.09.2020.).
2. Armstrong, E. (2005). *Integrity, Transparency and Accountability in Public Administration: Recent Trends, Regional and International Developments and Emerging Issues*. Economic & Social Affairs. United Nations.; dostupno na: <https://www.insightsonindia.com/wp-content/uploads/2013/09/integrity-transparency-un.pdf> (18.09.2020.).
3. Derenčinović, D., Dragičević Prtenjača, M. (2013). *Votum separatum – komentar odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske o ukidanju nekih odredaba Zakona o sprječavanju sukoba interesa*. Sveske za javno pravo, 11(4), 66-74.
4. Derenčinović, D. (2001). *Mit(o) korupciji*. Zagreb, NOCCI.
5. Derenčinović, D. (2004). *Prikaz Konvencije UN protiv korupcije i njezino značenje za RH - mjere za sprječavanje korupcije (čl. 5 do 14.)*. Pravo i porezi 13(3), 38-46.
6. Dragičević Prtenjača, M. (2014). *Kaznenopravni aspekti pasivnoga podmičivanja u hrvatskom pravnom sustavu*. Doktorska disertacija. Zagreb: Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet.
7. Forje, J.W. (1999). *Rethinking the Role of Integrity at Public-Private Sector Interface : Coherence or Confusion*. Bulletin de L'APAD, vol 18; dostupno na: <https://doi.org/10.4000/apad.459> (18.09.2020.). i na: <https://journals.openedition.org/apad/459?lang=en> (18.09.2020.).
8. Ivičević Karas, E. (2014). *Načelo ne bis in idem u europskom kaznenom pravu*. Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, 21 (2), 555-584.

9. Josipović, I., Hrgović Novak, K. (2016). *Načelo ne bis in idem u kontekstu prekršajnog, kaznenog i upravnog prava*. Hrvatski ljetopis za kaznenopravne znanosti i praksu, 23(2), 469-507.
10. Kregar, J., Gardašević, Đ., Gotovac, V. (2008). *Demokracija kroz pravo*. Informator 56(5641), 1-2.
11. Lankaster, T. (2008). *Conflict of Interest: A Historical and Comparative Perspective in Asian Development Bank & OECD*. U: Managing Conflict of Interest: Frameworks, Tools and Instruments for Preventing, Detecting, and Managing Conflict of Interest. Jakarta: Asian Development Bank, 10-35.
12. Lascoumes, P. (2014). *Condemning corruption and tolerating conflicts of interest: French 'arrangements' regarding breaches of integrity*. U: Auby, J.-B., Breen, E. i Perroud, E. (urednici), *Corruption and Conflicts of Interest: A Comparative Law Approach*. Cheltenham i Northampton: Edvard Elgar Publishing i Edvard Elgar Publishing, Inc., 67-84.
13. Marinković Drača, D. (2008). *Sprječavanje sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti*. Radno pravo (7 (2008), 121-122.
14. Mattarella, G. B. (2014). *The Conflicts of Interests of Public Officers: Rules, Checks and Penalties*. U: Auby J.-B., Breen E. i Perroud E. (urednici), *Corruption and Conflicts of Interest: A Comparative Law Approach*. Cheltenham i Northampton: Edvard Elgar Publishing i Edvard Elgar Publishing, Inc., 30-38.
15. Masters, A., Graycar, A. (2016). *Making corruption disappear in local government*. Public Integrity vol. 18 (1), 42-58.; dostupno na: https://www.researchgate.net/publication/342435369_Public_Integrity_vol (26.09.2020.).
16. Milić, D. A. (2015). *Nepotizam - poseban oblik sukoba interesa javnih funkcionera*. Sveske za javno pravo, 21, 23-43.
17. Mooney, J. (2018). *Public Officials and Conflicts of Interest*. U: Ferguson, G. (urednik). *Global Corruption: Law, Theory & Practice*. Kanada: University of Victoria, 854-887.
18. Podumljak, M. (2013). *Sukob interesa i nespojivost dužnosti u Republici Hrvatskoj*. Zagreb: Partnerstvo za društveni razvoj.
19. Rose-Ackerman, S. (2014). *Corruption and Conflict of Interest*. U: Auby, J.-B., Breen, E. i Perroud, E. (urednici), *Corruption and Conflicts of Interest: A Comparative Law Approach*. Cheltenham i Northampton: Edvard Elgar Publishing i Edvard Elgar Publishing, Inc., 3-12.
20. Smerdel, B. (1999). *Politička etika, ustavna vladavina i sukob interesa*. Vladavina prava, III(3-5), 57-85.
21. Smerdel, B. (2011). *Nemoguća misija: je li moguće spriječiti sukobe interesa?*. Informator, 5958, 3-3.
22. Šiklič Odak, V. (1a) (2011). *Primjena Zakona o sprječavanju sukoba interesa*. Informator, 5967, 1-3.
23. Šiklič Odak, V. (1b) (2011). *Novi Zakon o sprječavanju sukoba interesa*. Radno pravo, 10, 8-13.
24. Šiklič Odak, V. (2014). *Sukob interesa dužnosnika te državnih i lokalnih službenika*. Računovodstvo, revizija i financije, 8, 172-180.
25. Tomescu, M., Popescu, M. (2013). *Ethics and Conflicts of Interest in the Public Sector: Contemporary Readings in Law and Social Justice*; dostupno na: <https://www.semanticscholar.org/paper/Ethics-and-Conflicts-of-Interest-in-the-Public-Tomescu-Popescu/a5d0e7104af3b6cadb1402d153c09b385fd476d8> (18.09.2020.).

Summary

Marta Dragičević Prtenjača, Danijel Javorić Barić

Limits of the Power of the Commission for Conflict of Interest in the Light of the Constitutional Court Resolution with Reference to the Conduct of the Commission in Case of Suspicion of a Committed Criminal Offense

The resolution of the Constitutional Court of 2 July 2019 opened several interesting legal issues regarding the competence and scope of the Commission for Conflict of Interest (hereinafter: the Commissions), according to the Law on Prevention of Conflicts of Interest (hereinafter: LPCoI). Hence, the authors are elaborating on Commission's jurisdiction and its scope reminding the readers of Conflict of Interest (hereinafter: COI) of the conceptual definition and its forms. Also, they are dealing with Commission's scope questioning its roles and functions, and in the end, authors are analyzing the Constitutional Court Resolution (U-III-673/2018) in light of the Commission's jurisdiction and its decisions. They also question the issues of conflict of interest overlapping with criminal offenses.

Keywords: Conflict of Interest Commission, Constitutional Court Resolution, Conflict of Interest (COI).