

VLADA REPUBLIKE HRVATSKE

Nacrt

**KONAČNOG PRIJEDLOGA ZAKONA O SPRJEČAVANJU
SUKOBA INTERESA U OBNAŠANJU JAVNIH DUŽNOSTI**

Zagreb, srpanj 2003.

KONAČNI PRIJEDLOG ZAKONA O SPRJEČAVANJU SUKOBA INTERESA U OBNAŠANJU JAVNIH DUŽNOSTI

Opća odredba

Članak 1.

(1) Ovim Zakonom uređuju se pitanja sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti i privatnog interesa osoba koje obnašaju javne dužnosti.

(2) Dužnosnici koji obnašaju javne dužnosti ne smiju ugrožavati vjerodostojnost i povjerenje građana u njihovo savjesno i odgovorno obnašanje dužnosti, te su dužni poštivati zakonske i druge norme kojima se određuju obveze i odgovornosti u obnašanju javnih dužnosti.

(3) U obnašanju javne dužnosti, pridržavajući se zakona, dužnosnici su dužni ponašati se u skladu s etikom poziva i o dužnosti koju obnašaju.

(4) U obnašanju javne dužnosti dužnosnici ne smiju svoj privatni interes stavljati iznad javnog interesa.

(5) Sukob interesa postoji u situacijama u kojima dužnosnici imaju privatni interes koji utječe ili može utjecati na njihovu nepristranost u obnašanju javnih dužnosti.

Pojam dužnosnika

Članak 2.

(1) Dužnosnici u smislu ovoga Zakona jesu:

- Predsjednik Republike Hrvatske,
- zastupnici u Hrvatskom saboru,
- članovi Vlade Republike Hrvatske,
- zamjenici i pomoćnici ministara,
- guverner, zamjenik guvernera, viceguverneri i članovi Savjeta Hrvatske narodne banke,
- glavni državni revizor i njegovi zamjenici,
- pučki pravobranitelj i njegovi zamjenici,
- tajnici Hrvatskog sabora i Vlade Republike Hrvatske i njihovi zamjenici,
- tajnici ministarstava,
- ravnatelji, zamjenici i pomoćnici ravnatelja državnih upravnih organizacija,
- glavni državni rizničar,
- glavni inspektor Državnog inspektorata, njegov zamjenik i pomoćnici,
- župani i podžupani, te gradonačelnik grada Zagreba i zamjenici gradonačelnika grada Zagreba,

- predsjednik i zamjenik predsjednika Hrvatskog fonda za privatizaciju,
- ravnatelj i pomoćnici ravnatelja Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje,
- direktor, zamjenik i pomoćnici direktora Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje,
- predstojnik Ureda Predsjednika Republike Hrvatske,
- načelnik i zamjenik načelnika Glavnog stožera Oružanih snaga Republike Hrvatske,
- glavni inspektor obrane i zamjenik glavnog inspektora obrane,
- zapovjednici i zamjenici zapovjednika grana Oružanih snaga Republike Hrvatske,
- zapovjednici korpusa Oružanih snaga Republike Hrvatske.

(2) Dužnosnicima u smislu ovoga Zakona smatrat će se i drugi obnašatelji dužnosti koje imenuje ili potvrđuje Hrvatski sabor, Vlada Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Vlada) ili Predsjednik Republike Hrvatske ako je to određeno aktom o izboru, potvrdi ili imenovanju.

(3) Odredbe stavka 2. ovoga članka ne odnose se na osobe koje imenuje Predsjednik Republike u skladu s odredbama Zakona o službi u Oružanim snagama Republike Hrvatske.

Načela djelovanja

Članak 3.

(1) Dužnosnici u obnašanju javnih dužnosti moraju postupati časno, nepristrano i učinkovito, te se pridržavati načela odgovornosti, poštenja, savjesnosti, otvorenosti i vjerodostojnosti.

(2) Dužnosnici su osobno odgovorni za svoje djelovanje u obnašanju javnih dužnosti na koje su imenovani, odnosno izabrani i politički su odgovorni prema tijelu ili građanima koji su ih imenovali ili izabrali.

(3) Dužnosnici ne smiju koristiti javnu dužnost za osobni probitak ili probitak osobe koja je s njima povezana. Dužnosnici ne smiju biti ni u kakvom odnosu ovisnosti prema osobama koje bi mogle utjecati na njihovu objektivnost.

(4) Građani imaju pravo biti upoznati s ponašanjem dužnosnika kao javnih osoba.

Povezane osobe

Članak 4.

U smislu ovoga Zakona povezane osobe su bračni ili izvanbračni drug dužnosnika, njegovi srodnici po krvi u uspravnoj lozi, posvojitelj i posvojenik, srodnici u pobočnoj lozi do drugog stupnja i srodnik po tazbini do prvog stupnja, te ostale osobe koje se prema drugim osnovama i okolnostima opravdano mogu smatrati interesno povezanim s dužnosnikom.

Postupanje dužnosnika u dvojbi o postojanju sukoba interesa

Članak 5.

(1) U slučaju dvojbe je li neko ponašanje u skladu s načelima javnih dužnosti, dužnosnici moraju zatražiti mišljenje Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa (u daljnjem tekstu: Povjerenstvo).

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

Zabranjena djelovanja dužnosnika

Članak 6.

Dužnosnicima je zabranjeno postupati na sljedeći način:

- a) primiti ili zahtijevati korist ili obećanje koristi radi obavljanja dužnosti;
- b) ostvariti ili dobiti pravo u slučaju da se krši načelo jednakosti pred zakonom;
- c) zlouporabiti posebna prava dužnosnika koja proizlaze ili su potrebna za obavljanje dužnosti;
- d) primiti dodatnu naknadu za poslove obnašanja javnih dužnosti;
- e) tražiti, prihvatiti ili primiti vrijednost ili uslugu radi glasovanja o bilo kojoj stvari, ili utjecati na odluku nekog tijela ili osobe;
- f) obećavati zaposlenje ili neko drugo pravo u zamjenu za dar ili obećanje dara;
- g) utjecati na dobivanje poslova ili javnih nabavki;
- h) koristiti povlaštene informacije o djelovanju državnih tijela radi osobnog probitka ili probitka povezane osobe;
- i) na koji drugi način koristiti položaj dužnosnika utjecanjem na odluku zakonodavne, izvršne ili sudbene vlasti kako bi postigli osobni probitak ili probitak povezane osobe, neku povlasticu ili pravo, sklopili pravni posao ili na drugi način interesno pogodovali sebi ili drugoj povezanoj osobi.

Obavještavanje o imovinskom stanju dužnosnika

Članak 7.

(1) Dužnosnici su obvezni u roku od 30 dana od dana stupanja na dužnost, podnijeti izvješće sa podacima o svojoj imovini, stalnim prihodima, te imovini svoga bračnog druga i

svoje djece, sa stanjem na taj dan. Dužnosnici su dužni jednom godišnje, do 31. siječnja tekuće godine, podnijeti izvješće sa podacima za prethodnu godinu, te izvješće po prestanku obnašanja javne dužnosti.

(2) Prije nego što izvrši obveze iz stavka 1. ovoga članka dužnosnik ne može primiti plaću.

(3) Obrazac izvješća iz stavka 1. ovoga članka utvrđuje Povjerenstvo.

(4) Obrazac izvješća obvezno sadrži podatke iz članka 10. i članka 11. ovoga Zakona.

(5) Podaci iz porezne kartice dužnosnika su javni.

Dužnost namjenskog i ekonomičnog korištenja povjerene imovine

Članak 8.

Dužnosnici su obvezni imovinu, sredstva za rad i financijska sredstva koja su im povjerena, u obnašanju dužnosti koristiti namjenski, svrsishodno i ekonomično.

Primanje darova

Članak 9.

(1) Darom u smislu ovoga Zakona smatra se novac, stvari, prava, usluge bez naknade te neka druga korist dana ili obećana dužnosniku, osim javnih nagrada ili javnih priznanja.

(2) Dar u vrijednosti do 500,00 kuna dužnosnik može zadržati i ne treba ga prijaviti.

(3) Dar do iznosa prosječne plaće isplaćene u Republici Hrvatskoj, a koji se utvrđuje prema podacima Državnog zavoda za statistiku za prethodnu godinu, dužnosnik može zadržati ali ga mora prijaviti Povjerenstvu.

(4) Dar iznad vrijednosti iz stavka 3. ovog članka dužnosnik ne smije zadržati, obvezan ga je prijaviti Povjerenstvu i on postaje vlasništvo Republike Hrvatske.

(5) Darom u smislu stavka 2., 3. i 4. ovoga članka smatra se i više darova istog darovatelja darovanih u razdoblju od jedne godine.

(6) Dužnosnik ne smije primiti novac bez obzira na iznos, drugu vrijednosnicu i dragocjenu kovinu, te ih je dužan prijaviti i oni postaju vlasništvo Republike Hrvatske.

(7) U slučaju sumnje o vrijednosti dara dužnosnik je dužan zatražiti račun od darovatelja ili odbiti dar.

(8) Vrijednost dara je njegova tržišna vrijednost.

(9) Primanje darova prema stavcima 1. do 8. ovoga članka odnosi se i na osobe koje bi primile dar u korist dužnosnika.

Naknade dužnosnika

Članak 10.

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

Obavljanje drugih poslova dužnosnika

Članak 11.

(1) Za vrijeme obnašanja javne dužnosti dužnosnik smije prihvatiti drugu javnu dužnost samo uz suglasnost tijela koje ga je imenovalo, osim dužnosti u političkoj stranci.

(2) Za vrijeme obnašanja javne dužnosti dužnosnici mogu obavljati poslove znanstvene, nastavne i kulturne djelatnosti.

(3) Za vrijeme obavljanja dužnosti dužnosnici mogu stjecati prihode po osnovi autorskih, patentnih i sličnih prava intelektualnog i industrijskog vlasništva.

(4) Dužnosnici ne smiju obavljati poslove savjetnika pravnim ili fizičkim osobama.

Članstvo u trgovačkim društvima, upravama i nadzornim odborima trgovačkih društava

Članak 12.

(1) Dužnosnik koji je član trgovačkog društva za vrijeme obnašanja javne dužnosti prenijet će svoja upravljačka prava temeljem udjela u društvu na drugu osobu, osim na osobe iz članka 4. ovoga Zakona, ili posebno tijelo. Ta osoba, odnosno posebno tijelo (povjerenik) djelovat će glede ostvarivanja članskih prava i udjela u društvu u svoje ime, a za račun dužnosnika.

(2) Za vrijeme dok su njegova upravljačka prava u trgovačkim društvima prenesena na drugu osobu ili posebno tijelo, dužnosnik ne smije davati obavijesti, upute, naloge ili na drugi način biti u vezi s tom osobom ili tijelom te time utjecati na ostvarivanje prava i ispunjavanje obveza koji proizlaze iz članskih prava u tim društvima. Dužnosnik ima pravo da ga se jedanput godišnje obavještava o stanju trgovačkih društava u kojima ima udjele.

(3) Dužnosnici ne mogu biti članovi uprava ili nadzornih odbora trgovačkih društava.

(4) Iznimno, dužnosnici mogu biti članovi nadzornih odbora u trgovačkim društvima koja su u državnom vlasništvu ili u kojima država ima većinski udjel, a od posebnog su državnog interesa, ali bez prava na ikakvu naknadu ili primanje dara, osim prava na naknadu putnih i drugih troškova. Hrvatski sabor utvrđuje popis trgovačkih društava od posebnog državnog interesa.

(5) Dužnosnici smiju biti članovi upravljačkih ili nadzornih organa neprofitnih pravnih osoba kao što su zaklade, udruge i druge pravne osobe koje obavljaju znanstvenu, humanitarnu, kulturnu, sportsku i sličnu djelatnost, ali bez prava na naknadu ili primanje dara u toj ulozi, osim prava na naknadu putnih i drugih troškova.

Registracija naknada na koje dužnosnici imaju pravo

Članak 13.

(1) Dužnosnici moraju, radi registriranja, prijaviti svaki prihod izvan redovite plaće na koji imaju pravo Povjerenstvu u roku od 15 dana računajući od dana primitka prihoda.

(2) Dužnosnici koji obavljaju znanstvenu, nastavnu i kulturnu djelatnost, obvezni su prijaviti prihod iz takve djelatnosti. Svaki ugovor koji je temelj isplate i prihoda dostavlja se Povjerenstvu.

Drugi prihodi dužnosnika

Članak 14.

Osim naknade troškova i prihoda iz članka 13. stavka 2. ovoga Zakona dužnosnici ne smiju od strane države, strane i međunarodne organizacije ili međunarodnog udruženja primiti drugu naknadu.

Obavještanje o utjecaju na nepristranost dužnosnika

Članak 15.

(1) Dužnosnici su dužni bez odlaganja izvijestiti tijelo koje ih je izabralo ili imenovalo i Povjerenstvo o svakom pritisku ili neprimjerenom utjecaju kojem su izloženi u obnašanju javne dužnosti.

(2) Dužnosnici kojima je suprotno odredbama ovoga Zakona, ponuđen dar ili kakva druga korist povezana sa obnašanjem javne dužnosti dužni su:

1. odbiti takvu ponudu,
2. pokušati utvrditi identitet osobe koja je to ponudila,
3. ako se radi o daru koji s obzirom na okolnosti ne može biti vraćen dužnosnik ga mora zadržati i to bez odlaganja prijaviti,
4. navesti svjedoke događaja ako je to moguće,
5. podnijeti u razumnom roku pismeno izvješće o događaju nadležnoj osobi ili tijelu,
6. prijaviti slučaj nadležnim tijelima za vođenje postupka.

Trajanje obveza iz ovoga Zakona

Članak 16.

Obveze dužnosnika utvrđene člancima 6. i 7. i člankom 12. stavak 3. ovoga Zakona počinju danom stupanja na dužnost i traju šest mjeseci od dana prestanka obnašanja dužnosti.

Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa

Članak 17.

(1) Radi provedbe ovoga Zakona osniva se Povjerenstvo iz članka 5. ovoga Zakona.

(2) Povjerenstvo se sastoji od 7 članova koji između sebe biraju predsjednika. Članove Povjerenstva imenuje Hrvatski sabor na prijedlog Odbora za izbor, imenovanja i pravne poslove Hrvatskog sabora. U prijedlogu za člana Povjerenstva vodi se računa o njegovom radu i ugledu.

(3) Četiri člana Povjerenstva su iz redova zastupnika Hrvatskog sabora, a ostali članovi su ugledni javni djelatnici, s time da dva člana Povjerenstva ne mogu biti iz iste političke stranke. Predsjednik Povjerenstva ne smije biti član stranke koja obnaša vlast.

(4) Članovi Povjerenstva imenuju se na vrijeme od sedam godina. Iznimno članovi Povjerenstva iz redova zastupnika Hrvatskog sabora biraju se na vrijeme trajanja mandata u Hrvatskom saboru. Član povjerenstva može biti ponovno imenovan najviše jednom.

Temelj djelovanja i nadležnost Povjerenstva

Članak 18.

(1) Povjerenstvo djeluje na temelju ovoga Zakona, dobrih običaja, političke odgovornosti i vjerodostojnosti dužnosnika.

(2) Povjerenstvo, radi primjene odredaba ovoga Zakona, donosi upute, propisuje obrasce i ustroj registra. Povjerenstvo donosi Pravilnik o unutarnjem ustroju i postupku, kojim se propisuju pravila o vođenju registra, o obrascima, provedbena pravila o vođenju postupka i dostavljanju odluka te sastavljanju izvješća.

(3) Povjerenstvo donosi odluku o tome da li je određeno djelovanje ili propust povreda odredbi ovoga Zakona. Odluka Povjerenstva mora biti obrazložena.

(4) Stručne, administrativne i tehničke poslove za potrebe Povjerenstva obavlja Ured Povjerenstva.

(5) Povjerenstvo podnosi izvješće o svome radu Hrvatskom saboru jednom godišnje.

(6) Povjerenstvo je dužno omogućiti uvid javnosti u podatke i dokumente u vezi s člankom 7. stavak 1., člankom 9. stavcima 4. i 5. te člancima 12., 13. i 15. ovoga Zakona.

(7) Za provedbu ovoga Zakona sredstva će se osigurati u državnom proračunu.

Postupak pred Povjerenstvom

Članak 19.

(1) Postupak pred Povjerenstvom pokreće Povjerenstvo ili se postupak pokreće na zahtjev dužnosnika.

(2) Povjerenstvo može postupak pokrenuti i temeljem prijave neke druge osobe ili temeljem anonimne prijave.

(3) Povjerenstvo će o pokretanju postupka izvijestiti dužnosnika, te zatražiti njegovo očitovanje o navodima prijave.

(4) Povjerenstvo ima pravo utvrditi činjenice vlastitom istragom ili pribaviti činjenice i dokaze djelovanjem drugih tijela izvršne vlasti.

(5) Postupak pred Povjerenstvom zatvoren je za javnost. Povjerenstvo javno obznanjuje jedino konačne rezultate provedenog postupka.

(6) Povjerenstvo će u slučaju dvojbe o postojanju povrede obveze izvijestiti onog dužnosnika za kojeg postoje osnove sumnje da je prekršio pravila postupanja utvrđena ovim Zakonom tražeći očitovanje o navodima prijave. Prije izricanja sankcije Povjerenstvo mora pribaviti očitovanje dužnosnika na kojeg se sankcija odnosi.

(7) Povjerenstvo samostalno utvrđuje činjenice, a druga nadležna tijela su dužna bez odgode, na njegov zahtjev, dostaviti mu činjenice i dokaze.

Sankcije za kršenje odredaba ovoga Zakona

Članak 20.

(1) U roku od deset dana od početka obnašanja javne dužnosti, dužnosnici pisanom izjavom Povjerenstvu potvrđuju da su upoznati sa odredbama ovoga Zakona.

(2) Pisana izjava sadrži privolu da se pod uvjetima iz ovoga Zakona provede postupak pred Povjerenstvom. Dužnosnici, osim Predsjednika Republike dati će i izjavu da će na Poziv Povjerenstva za najteže oblike kršenja zakona ponuditi ostavku ili dati mandat na raspolaganje tijelu koje je dužnosnika izabralo ili imenovalo na funkciju.

(3) Sankcije koje Povjerenstvo može izreći dužnosniku jesu: obustava isplate dijela netto mjesečne plaće dužnosnika, opomena i javno objavljivanje odluke Povjerenstva na trošak dužnosnika.

(4) Dužnosniku koji ne podnese izvješće iz članka 7. ovoga Zakona, ili koji u podnesenom izvješću uskrati davanje traženih podataka, Povjerenstvo može izreći sankciju obustave isplate netto mjesečne plaće u iznosu od 500,00 kuna do 2.000,00 kuna.

(5) Dužnosniku koji u izvješću iz članka 7. ovoga Zakona navede neistinite podatke, Povjerenstvo može izreći sankciju obustave isplate netto mjesečne plaće u iznosu od 1.000,00 kuna do 3.000,00 kuna.

(6) Sankciju iz stavka 3. ovoga članka Povjerenstvo može izreći dužnosniku koji prekrši odredbe ovoga Zakona o zabranjenim djelovanjima dužnosnika (članak 6.), primanju darova (članak 9.), naknadama dužnosnika (članak 10.), obavljanju drugih poslova dužnosnika (članak 11.), članstvu u trgovačkim društvima, upravama i nadzornim odborima trgovačkih društava (članak 12.), registraciji naknada na koje dužnosnici imaju pravo (članak 13.), drugim prihodima

dužnosnika (članak 14.), obavještanju o utjecaju na nepristranost dužnosnika (članak 15.) i trajanju obveza iz ovoga Zakona (članak 16.).

(7) Sankcija obustave isplate dijela netto mjesečne plaće dužnosnika ne može trajati dulje od tri mjeseca, a ukupni iznos obuhvaćen obustavom ne smije prelaziti 8.000,00 kuna.

(8) Ako utvrdi postojanje osobito olakotnih okolnosti, umjesto obustave isplate dijela netto mjesečno plaće, Povjerenstvo dužnosniku može izreći opomenu.

(9) Povjerenstvo može odrediti da se rješenje kojim se dužnosnik proglašava krivim javno objavi na trošak dužnosnika.

Prijelazne i završne odredbe

Članak 21.

(1) U roku od trideset dana od dana stupanja na snagu ovoga Zakona, Odbor za izbor, imenovanja i pravne poslove Hrvatskog sabora podnijet će prijedlog Hrvatskom saboru za imenovanje članova Povjerenstva.

(2) Hrvatski sabor imenovat će članove Povjerenstva u roku od dva mjeseca od dana podnošenja prijedloga Odbora za izbor, imenovanja i pravne poslove Hrvatskog sabora.

(3) Povjerenstvo je dužno u roku od trideset dana, od dana imenovanja, donijeti Pravilnik o svojem unutarnjem ustroju, postupku pred Povjerenstvom i radu Ureda Povjerenstva.

(4) Vlada Republike Hrvatske će u roku od šezdeset dana od dana stupanja na snagu ovoga Zakona uredbom propisati uvjete, način evidentiranja, pohranjivanja, postupanja i raspolaganja predmetima iz članka 9. ovoga Zakona.

(5) Odredbe članaka 7., 9., 11., 12., i 13. primjenjivat će se po proteku roka od četiri mjeseca od dana stupanja na snagu ovoga Zakona.

(6) Državna tijela iz članka 2. stavka 2. ovoga Zakona dužna su u roku od četiri mjeseca od dana stupanja na snagu ovoga Zakona dostaviti Povjerenstvu popis osoba koje podliježu imenovanju, izboru ili potvrđi.

Članak 22.

(1) Prava, obveze i odgovornosti utvrđene ovim Zakonom odnose se i na dužnosnika koji u vrijeme stupanja na snagu ovoga Zakona obnaša svoju dužnost.

(2) Dužnosnik iz stavka 1. ovoga članka Povjerenstvu podnosi izvješće u roku od trideset dana od dana donošenja pravilnika o radu Povjerenstva.

(3) Odredbe članaka 3., 4., 5., 8., 9. – 12. i 15. ovoga Zakona na odgovarajući način primjenjivat će se na sve osobe koje obnašaju javne dužnosti.

(4) Danom stupanja na snagu ovoga Zakona prestaju važiti odredbe članaka 2. - 10. Zakona o obvezama i pravima državnih dužnosnika ("Narodne novine" broj 101/98, 135/98, 105/99, 25/00, 73/00, 30/01, 59/01, 114/01 i 153/02).

Članak 23.

Ovaj Zakon stupa na snagu osmog dana od dana objave u "Narodnim novinama".

O B R A Z L O Ž E N J E

I. RAZLOZI ZBOG KOJIH SE ZAKON DONOSI I PITANJA KOJA SE NJIME UREĐUJU

Više je važnih razloga za konačno donošenje Zakona o sprječavanju sukoba interesa: politička potreba preveniranja sukoba interesa, očekivanja javnosti, međunarodne obveze Republike Hrvatske, te stručna podrška Zakonu.

Konačni prijedlog zakona o sprječavanju sukoba interesa usklađuje se s konvencijom za borbu protiv korupcije, koja uključuje dužnosnike Europske zajednice ili dužnosnike zemalja članica Europske zajednice kao i sa kodeksima kojima se uređuju dužnosti i način rada dužnosnika i službenika Europske komisije, na način da se preuzimaju načela sadržana u njima i omogućava njihovu primjenu u nacionalnom zakonodavstvu. Konačni prijedlog zakona ne preuzima pojedine odredbe navedene konvencije, kao što je to slučaj prilikom usklađivanja sa sekundarnim izvorima prava Europske unije, te stoga nije potrebno izraditi Usporedni prikaz podudaranja odredbi propisa.

Politička volja za donošenje zakona

Postoji politička volja za donošenje zakona koji će sprječavati sukob između interesa dobrog i nepristranog obavljanja javne dužnosti. Na to ukazuje činjenica da je rasprava o zakonu provedena temeljito. I to: na sjednici Vlade Republike Hrvatske 22. veljače 2000 godine, raspravi u Hrvatskom saboru.

Posebno želimo istaknuti činjenicu da se tijekom donošenja zakona pojavio i alternativni prijedlog Zakona, prijedlog Hrvatske stranke prava. Alternativni tekst zakona u većini teksta identičan je i komplementaran Vladinom prijedlogu odnosno tekstu Nacionalnog programa za borbu protiv korupcije. Izvjesne razlike i razlike u prijedlozima trebalo je ujednačiti prema zaključku Hrvatskog sabora.

Očekivanja javnosti

Ciljevi i sadržaj zakona o sprječavanju sukoba interesa bili su predmetom vrlo velikog interesa javnosti. U svakoj fazi rasprave održavane su javne tribine i rasprave, mediji, i tiskovni i elektronski posvetili su temi veliku pozornost. Javnost je, općenito, dala snažnu podršku donošenju zakona. Osim toga u nizu stvarnih ili prividnih slučajeva sukoba interesa, pokazalo se da je glavni i najbolji, ako ne i jedini način, izbjegavanja olakih optužbi stvaranja cjelovitog mehanizma prevencije sukoba interesa, pravila i institucija koje neovisno, ali provjereno i točno, mogu dati uvjerljiv i vjerodostojan odgovor u slučaju optužbi za sukob interesa.

U posebnom istraživanju javnog mnijenja provedenom na reprezentativnom uzorku građana Hrvatske rezultati evidentno pokazuju da građani podržavaju donošenje zakona i ključnih odredbi koje reguliraju ponašanje pri vršenju javnih službi. 91,8% građana podržava odredbe o tome da nositelji javnih dužnosti moraju prijaviti imovinu, omogućiti uvid u privatne poslove i ekonomske interese dužnosnika. 0,9 % s time se ne slaže. 91% građana uglavnom (18,3) se ili potpuno (72,7) slaže sa prijedlozima o ograničenju primanja poklona, a tome se protivi 3,6%.

82,7% uglavnom se (17,7%) ili potpuno (65,0%) slaže sa zabranom imenovanja dužnosnika u upravne odbore. U konfliktu interesa razmjerno najveći dio građana prihvaća ponuđena zakonska rješenja (specijalizirani zastupnik, privremeno zamrzavanje poslovanja) a značajan postotak ispitanika (25,55) smatra da takav dužnosnik ne smije obavljati javnu funkciju. Javnost sa značajnom rezervom gleda na dosljedno provođenje takvih prijedloga (57%). Sve to upućuje da veliku podršku javnosti zakonu, i obavezu da se dosljednom primjenom odgovori na takva očekivanja. I druga istraživanja javnog mnijenja na prigodnim uzorcima i telefonskim i drugim anketama potvrđuju značajnu podršku javnosti zakonu.

Međunarodne obveze

Politička obaveza suzbijanja korupcije temelji se i na preuzetim međunarodnim obvezama glede suzbijanja korupcije i organiziranog kriminala. U okvirima europskih inicijativa polazi se od činjenice da suzbijanje korupcije predstavlja jedan od prioritetnih ciljeva djelovanja Vijeća Europe. Hrvatska je prihvatila i ratificirala Kaznenopravnu konvenciju o korupciji i Građanskopravnu konvenciju o korupciji. Vijeće Europe provelo je i opsežne programe snimanja stanja i poticanja borbe protiv korupcije u zemljama članicama. Navedene norme međunarodnog prava upućuju na to da je borba protiv korupcije i poduzimanje učinkovitih pravnih i drugih mjera postala sastavni dio međunarodnih obveza suverenih i priznatih zemalja, a to se oda odnosi i na pitanja sprječavanja sukoba interesa.

U izvješćima o stanju u Hrvatskoj ističe se i potreba sprječavanja rizika korupcije. Na primjer izvješće Europske komisije od 26. ožujka 2003 . godine (COM 203/139) navodi izričito takvu ocjenu.

Hrvatska je i sudionica je i program aktivnosti država protiv korupcije (GRECO). U izvješću o stanju u Hrvatskoj GRECO (09.travanj 2002. godine) izričito navodi: “konačno, izražavamo zabrinutost postojanja prijevora u području sprečavanja konflikta javnog i privatnog interesa i financiranja političkih stranaka. Prihvaćanje i striktna primjena novog zakonodavstva u tim područjima od ključne je važnosti za smanjivanje rizika korupcije i jačanja vjerodostojnosti dužnosnika i političkih stranaka”.

Podrška stručne javnosti

Za donošenje ovoga zakona dana je podrška stručne javnosti. Prije svega treba istaknuti da je radi određenog zastoja u donošenju hrvatski model zakona imitiran u nizu susjednih zemalja. Istoimenu Zakon je, na poticaj OHR usvojen u Bosni i Hercegovini te postoji i izvjesno iskustvo u primjeni. Prije svega u obzir treba uzeti činjenicu da je glavno odstupanje od sličnih odredbi našeg zakona učinjena u završnim fazama odlučivanja u značajnom proširenju broja dužnosnika na koje se primjenjuje, tijelu za nadzor primjene (Izborna komisija!) te u proširenju kruga povezanih osoba. Proširenje broja osoba na koje se primjenjuje zakon dovelo je do zastoja u primjeni. U Crnoj Gori hrvatski prijedlog prihvaćen je još 2001. godine kao temelj za njihovu legislativu, a u Srbiji je tijekom rasprava o vrlo sličnom aktu. Na poticaj OSCE prijedlog je stručno recenziran od vodećih američkih eksperata. Hrvatski prijedlog raspravljen je i u Estoniji

(studeni 2002.), Rusiji (prosinac 2002) te Slovačkoj. Prijedlog zakona već u ranijoj verziji podržan je kao uzor na sastanku SPAI inicijative u Istanbulu 2002. godine. Osnovne teze zakona raspravljene su i na skupu ESI u Brisbenu (Australija, rujan, 2002.).

U Zagrebu je 12. i 13. svibnja 2003. godine, u organizaciji OECD-a održana radionica posvećena sprečavanju konflikta interesa, povećanja odgovornosti, transparentnosti i dobre i učinkovite vlasti. Radionica je dio regionalne SPAI inicijative i važan je korak ustanovljenju standardnih uvjeta zakonskog i praktičnog sprečavanja konflikta interesa. Pored razmjene iskustava pripremljeni su i komparativni regulative i slučajeva konflikta interesa.

Radionica je okupila najbolje svjetske stručnjake - sudjelovali predstavnici 11 zemalja - i domaće eksperte i predstavnike pojedinih stranaka. Osim jasne podrške temeljnim ciljevima i formulacijama hrvatskog zakona, predložen je nastavak aktivnosti stvaranja modelskog zakona o sprječavanju konflikta interesa za tranzicijske zemlje, osobito zemlje pristupnice EU, a u okvirima PUMA/SIGMA centra OECD, koji je zacijelo glavna referentna institucija za upravno-političke reforme.

Svakako treba napomenuti da je na nizu sastanaka osobito pozdravljen odnos Vlade i partnerski odnos prema inicijativama civilnog društva u donošenju zakona (SPAI, Cavtat 2001, Istanbul 2001, 2002) što je shvaćeno kao znak zrelosti hrvatske demokracije.

Nadalje, treba napomenuti da je donošenje Zakona obveza i prema Nacionalnom programu za borbu protiv korupcije ("Narodne novine" br. 41/2002): "Obaveza dužnosnika, svakog onog tko obnaša javnu vlast je da to radi u interesu zajednice. To uključuje obvezu da se ne pribavlja posebni osobni dobitak, niti dobitak za obitelj ili prijatelje iz obnašanja funkcije. Nezavisnost i integritet obvezuju na izbjegavanje bilo kakve zavisnosti od ikoga doli javnosti i građana kojima odgovaraju, U svim službenim djelatnostima osobito onima koje se tiču javnih poslova, narudžbi, izbora ljudi ili postavljenja, odlučuje se na temelju sposobnosti i stručnosti a ne veze, vanjskog utjecaja ili nekog oblika privilegija radi lojalnosti stranci. Nositelji dužnosti su objektivno i politički, dakle i bez osobne krivnje, odgovorni za posao kojeg obavljaju, ili instituciju koju vode i njene rezultate. Svaka javna djelatnost podrazumjeva otvorenost i preglednost poslova. Javni dužnosnici moraju biti poštteni i u tome davati jasan primjer. Ta opća načela treba nadopuniti konkretnim mjerama: **Zabrana konflikta interesa** i u dosadašnjim zakonima iskazivala se kao uzgredna obveza u obnašanju funkcije. Mnoge zemlje takvoj obvezi daju supstancionalan i samostalan značaj propisujući načela, pravila, institucije i sankcije za kršenje. Potrebno je radi demokratizacije političkog života predložiti takva pravila u obliku zakonske obveze."

Zakonom o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti regulirati će se područje koje je sada jednim svojim dijelom uređeno postojećim Zakonom 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 i 153/02). Ako se usporedi navedeni propis sa predloženim Zakonom o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti, može se uočiti nekoliko značajnih razlika. Zakonom o obvezama i pravima državnih dužnosnika uređuju se određene obveze i prava

državnih dužnosnika, dok bi predloženi Zakon o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti bio specifičan propis koji bi uređivao samo institute kojima se nastoji spriječiti i onemogućiti sukob interesa državnih dužnosnika prilikom obnašanja javnih dužnosti. U tome smislu Zakon bio bi usmjeren prije svega na stvaranje preduvjeta da do sukoba interesa uopće ne dođe i čini dio sveukupne borbe protiv svih oblika korupcije na zakonodavnoj razini.

Druga je razlika među dva spomenuta propisa u tome što je krug osoba na koje se odnosi Zakon o obvezama i pravima državnih dužnosnika širi te, između ostaloga, obuhvaća i nositelje pravosudnih funkcija. Zakon o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti taj krug osoba sužava, ali prvenstveno iz razloga da bi se, u određenoj mjeri koliko je to moguće unaprijed predvidjeti, osiguralo njegovo dosljedno provođenje i poštivanje. Pored toga, nositelji pravosudnih funkcija unutar sudbene vlasti te pravosuđa u širem smislu riječi, već po prirodi stvari nisu, odnosno ne bi smjeli biti politički dužnosnici i općenito ne podliježu političkoj kontroli javnosti, nego isključivo stručnoj i profesionalnoj.

Svrha Zakona o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti je i određenje standarda u obnašanju javne dužnosti, upoznavanje dužnosnika s tim standardima i ukazivanje kakvo se ponašanje očekuje od dužnosnika, te obavještanje javnosti o tome kakvo se ponašanje dužnosnika može očekivati.

Zakon o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti proširuje obveze i zabrane državnih dužnosnika na koje se odnosi u odnosu na Zakon o obvezama i pravima državnih dužnosnika. Primjerice, izrijekom se određuju zabranjena djelovanja dužnosnika, posebno se određuje trajanje obveza iz Zakona i za razdoblje nakon prestanka obavljanja javne dužnosti i propisuje obveza registracije svih naknada na koje dužnosnik ima pravo. Specifičnost je Zakona i u tome da se temelji na načelima koja predstavljaju pravne, ali i moralne standarde ponašanja. U tome smislu nema dvojbe da će donošenje Zakona naići na kontroverze i različite ocjene, a njegova primjena u početku na poteškoće te da će se tek kroz određeno vrijeme stvoriti ujednačena praksa koja će služiti kao temelj za ocjenu djelovanja dužnosnika u budućnosti. No, to u konkretnom slučaju ne bi trebalo shvatiti kao nedostatak. Zadaća je prakse posebnog Povjerenstva i javnosti da spomenute pravne i moralne standarde tumači adekvatno i sa svrhom kojoj su ti standardi stvoreni, a to je djelovanje dužnosnika u javnom, općem interesu i sprječavanje situacija u kojima bi ti interesi mogli biti u sukobu s privatnim interesima dužnosnika. U tome smislu odredbe Zakona o standardima ponašanja zapravo služe ne samo građanima i javnosti općenito, nego upravo dužnosnicima. Naime, odredbe Zakona upućene su kako dužnosnicima kao neposrednim adresatima, tako i javnosti koja treba biti na odgovarajući način obaviještena o postupanju osoba kojima su povjerene najviše državne dužnosti.

Zakonom o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti predviđa se osnivanje posebnog Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa čije članove bira Hrvatski sabor. Zadaća je Povjerenstva da nadzire djelovanje dužnosnika u smislu odredaba Zakona, da tumači primjenu načela na kojima se Zakon temelji i da provodi posebne postupke kada postoji valjana sumnja da je došlo do sukoba interesa. Kako bi se omogućio rad Povjerenstva koje će služiti provedbi Zakona, ali istodobno štiti i dužnosnike od neutemeljenih optužbi glede njihovoga djelovanja,

valjat će donijeti i posebne pravilnike kojima će se precizno urediti djelovanje Povjerenstva i utvrditi njegove ovlasti u pokretanju postupka i u njegovom provođenju.

Zakon o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti nije jedini i isključivi instrument borbe protiv korupcije. On mora biti komplementaran ostalim propisima, prvenstveno kaznenopravnima i u tome ga smislu treba i ocjenjivati. Na određeni način, Zakon o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti je i etički kodeks ponašanja.

SUKOB INTERESA (pojam, povijesni i usporedni prikaz međunarodnog zakonodavstva)

Nepriistranost obavljanja javnih poslova - jer javni poslovi se obavljaju u općem interesu - pretpostavka je pravednog i zakonitog ustroja državne vlasti. Radi toga se primjenjuju različite funkcionalne i organizacijske mjere koje trebaju otkloniti i najmanju sumnju o objektivnosti vršenja vlasti. To se podjednako odnosi na mjere koje trebaju osigurati nezavisan status državnih dužnosnika (plaća, beneficije, imunitet) ali i na mjere sprječavanja situacija suprotstavljenih (javnih i privatnih) interesa (inkompatibilnost, zabrana reizbora, sukob interesa).

Povijesno, sprječavanje sukoba interesa koincidira s mjerama izgradnje profesionalne uprave u doba prosvijećenog apsolutizma, a kasnije i suzbijanja favoritizma i nepotizma, te "spoils" sistema¹. Tijekom 19. stoljeća postupno je nestajao sustav "patronaže"², kojeg je na nižim izvršnim položajima zamijenio sustav odabira prema sposobnosti (merit sistem) a na višim shvaćanje da je obavljanje javnih poslova pitanje povjerenja (trust). Princip da nitko ne smije biti sudac u vlastitom slučaju i da nadmetanje osobnih interesa škodi tržišnoj utakmici smatra se od tog vremena prešutnom pretpostavkom demokratskog sustava.

Proces širenja takvih načela bio je spor, ali bio je potaknut nizovima javnih skandala, širenjem slobode tiska, jačanjem uloge države na tržištu, i senzibiranjem javnosti na racionalnost javnih troškova.

U nastavku se izlažu osnovna obilježja sustava sprječavanja konflikta interesa u različitim zemljama. Treba naglasiti da su situacije povijesno specifične (ideografske) ali da je svima zajedničko sasvim praktički orijentirano nastojanje da se konflikt interesa spriječi. Neke zemlje (SAD, Irska) imaju uzorno zakonodavstvo, u drugima se to smatra predmetom kaznenopravne

¹ Treba reći da je spoils sistem uveden s argumentacijom širenja demokracije. Kao kandidat Jackson je obećao da će smijeniti korumpirane i nesposobne dužnosnike i službenike i zamijeniti ih svojim pristašama. To je učinjeno. Normalnim se smatralo i privilegiranje u dobivanju poslova. Takav sustav pokazao se na dugi rok neodrživim i napušten je donošenjem Tenure of Office Act 1867 i Pendelton act 1883.

² Sustav patronaže obično se povezuje s engleskom tradicijom. Taj sustav vrijedio je sve do sredine 19. stoljeća kada pod utjecajem liberalnih političkih filozofa (Northcote Trevlyan Report) započinje stvaranje nefikasne javne uprave što uključuje širenje zabrana da se osobni interesi, favoriziranje i sustav preporuka uzimaju u obzir pri vršenju javnih poslova. Slično se dešava u Njemačkoj, osobito u razdoblju Bizmarkovih reformi.

regulacije (Francuska) ili ustavnih odredbi, a u nekima se nastoje odredbe uključiti u poslovničke zakonodavni tijela i zakone koji reguliraju prava i obveze dužnosnika.

U Sjedinjenim Državama zabrane potječu od 1863. kada se zabranjuje primanje darova i sklapanje poslova u kojima se miješa javni i osobni interes odlučitelja (self-dealings). U razdoblju brzog industrijskog napretka takvi etički standardi donekle su potisnuti (nastanak lobby sistema). U dvadesetim godinama kao posljedica niza skandala (Teapot Dome –1923.) pojavljuje se praksa da se u javnom saslušanju prije postavljanja na položaj pokrene pitanje potencijalnog sukoba interesa. Nadmetanje političkih stranaka pokazalo je da se skandali odražavaju na popularnost i uspjeh u izborima. Ustrojen je (1951.) posebni senatski odbor (Douglas subcommittee) koji je formulirao prijedloge etičkih standarda (Proposals for Improvement of Ethical Standards). Odgovarajuća zakonska regulativa, međutim, nije predviđala nikakve sankcije. Radi toga je odvjetnička udruga (ABA). J. F. Kennedy u kampanji je istaknuo pitanje konflikta interesa radi utjecaja velikih kompanija i podržao djelovanje senatskih tijela (Selected Committee on Standards of Conduct) koji je postao stalno tijelo s identičnim brojem članova obje stranke. Politička borba kulminira 1978. godine kada Kongres donosi Ethics in Government Act osim načela etičkih standarda, osniva se i stalno Povjerenstvo, formaliziraju odredbe o sprječavanju konflikta interesa, precizira obveza prikazivanja imovine i transakcija. Prva posljedica zakona, koji se primijenjivao na sve tri grane vlasti, bila je masovno napuštanje službe. Tvrdilo se da norme nisu jasne i da nisu praktične te da destimuliraju bavljenje politikom i karijeru u upravi. Nakon vrlo bolnih rasprava i skandala 1982. formulirane su upute o primjeni (Executive Order 11222). Naročito brojnim učinili su se prekršaji koji se tiču zadržavanja veza s ranijim poslodavcima, korištenje diskrecije za pomoć poznanicima ili partnerima, primanje darova, pregovaranje o zapošljavanju nakon prestanka službe (osobito za vojne osobe). Nova revizija inicirana je 1989. koja je znatno stroža od svih ranijih. Skoro svake godine izdaju se dopunska uputstva radi ispunjavanja striktnih izvješća.

Zakon brani traženje bilo kakve usluge ili dara (anything of value), uzajamne akcije radi osobnog probitka ili probitka druge osobe (improper influence). Postoji složena struktura zabrana honorarnog ili vanjskog zaposlenja i potencijalnog konflikta interesa. Konflikt interesa je "situacija u kojoj su privatni interesi dužnosnika u suprotnosti s javnim interesom ili se samo tako čini. Neki od konflikata interesa ne moraju nužno (inherentno) biti neetički ili neprihvatljivi". Zato se neodredivo područje konflikta nastoji smanjiti. Ne smije se primiti naknada za govore, pojavljivanje na skupovima ili članke. Zabranjuje se svaki prihod od strane vlade ili organizacije. Zabranjeno je primanje gotovog novca kao naknada ili plaća. Zabranjeno je zastupanje. I za rijetke dozvoljene prihode pored plaće (sveučilište) postavljen je gornji limit dozvoljenih prihoda. Zabranjeno je primiti dar (jedan ili više) od iste osobe vredniji od 250\$. Zabranjeno je primanje dara strane vlade ili društva ako je vrjedniji od 200\$. Postoji niz operativnih, izvedbenih pravila, na primjer, izuzetak su darovi obitelji, ne računaju se darovi vrijednosti manje od 100\$ i sl. Zabranjeno je primanje naknade za članstvo u odborima društava i udruga, ali članstvo je inače dozvoljeno. Mnoga pravila odnose se i na osobe koje su članovi domaćinstva i sl. Zabranjeno je lobiranje nakon napuštanja funkcije (godinu dana). Zabranjeno je primanje putnih naknada za više od 4 dana (7 dana izvan USA) ali i tada samo radi predavanja, govora ili istrage činjenice (legitimni cilj). Budući da u provedbi ima dvojbenih situacija o njima odlučuju Povjerenstvo, no teret sumnje zapravo je na dužnosnicima koji trebaju

preventivno nastojati izbjeći i situacije u kojima postoji privid konflikta. Eventualni izuzeci o kojima odlučuje Povjerenstvo moraju se pismeno tražiti i odobriti. Pravila se skrupulozno proširuju i na indirektna davanja (obitelji, suprugu, zaručnici i sl.).

Pravila su još stroža za dužnosnike izvršne vlasti gdje se ponavlja kriterij da je dovoljno da postoji "dojam o potencijalnom konfliktu interesa" da bi nastala dužnost da se takva situacija izbjegne. Uposlenici moraju tražiti izuzeća o odlučivanju o svakoj stvari koja potencijalno može imati utjecaja na osobni dobitak ili prednost za povezane osobe. Konflikt je *questi facti*, ali se ocjenjuje i prema "osjetljivosti materije", nemogućnosti da predmet riješi netko drugi, i "eliminacija mogućnosti da razumna osoba posumnja u nepristranost". Formulirano je 10 načela ponašanja, kao što su: "dužnosnici moraju javne interese nadrediti osobnim", "zabranjeno je korištenje povjerljivih informacija radi osobnog probitka", "traženje i primanje darova osim onih koje predviđa zakon", "dužnosnici moraju promicati poštenje u obavljanju dužnosti", "ne smiju davati povlašteni tretman organizaciji ili pojedincu", "moraju čuvati javnu imovinu i ne smiju je koristiti za ikakvu neovlaštenu svrhu". Odredbe ovakvih etičkih pravila komplementarne su tehničkim odredbama zakona i glavna su vodilja u odlučivanju Povjerenstva.

STRIKTNA JE OBVEZA ISKAZIVANJA PRIHODA, IMOVINE I RASHODA. ISPUNJAVA SE GODIŠNJE IZVJEŠĆE KOJE SADRŽI PODATKE O IMOVINI, DAROVIMA, PRIHODIMA, RAČUNIMA, POSLOVNIM TRANSAKCIJAMA. SANKCIJE SU STROGE PREMA ONIMA KOJI NE ISPUNJAVAJU OBAVEZE I SADRŽE I NOVČANE KAZNE I "SVAKU DRUGU KAZNU KOJU POVJERENSTVO SMATRA PRIMJERENOM" (R 20E). POVJERENSTVO MOŽE SMATRATI DA JE DOVOLJNA KAZNA INTERNA ILI JAVNA OPOMENA. U TEŽIM SLUČAJEVIMA IZBJEGAVANJA OBVEZA ILI DAVANJA KRIVIH PODATAKA POVJERENSTVO PREDMET DOSTAVLJA TUŽITELJIMA RADI KAZNENOG POSTUPKA. ZA DUŽNOSNIKE VRIJEDI I ZABRANA ZAPOŠLJAVANJA U DRUŠTVIMA S KOJIMA BI INAČE POSTOJAO KONFLIKT INTERESA (GODINU DANA). U DVOJBI O POSTOJANJU TAKVE RESTRIKCIJE ODLUČUJE POVJERENSTVO.

U Velikoj Britaniji naglasak pri regulaciji konflikta interesa je na određenju zabrana konflikta prvenstveno za izabrane dužnosnike, Zakon (Disqualification Act, 1975.). Akt navodi precizan popis položaja na koji se odnose zabrane i koristi se komplementarno s pravilima procedure rada parlamenta i ranijim aktima. Uvedena je obveza registracije interesa (Register of Members Interests) koja se odnosi na upravne položaje u javnim i privatnim kompanijama, dopunska zaposlenja, odnosa prema strankama (klijentima) osobito glede profesionalnih konzultacija i zastupanja, pomaganja u kampanjama ili drugih oblika sponzoriranja. Treba se registrirati svaki dar vrijedniji od 125 funti, ili vrijednost veća od 0,5% vrijednosti plaće. Treba se registrirati svako vlasništvo nad nekretninama osim doma. Treba se registrirati vlasništvo udjela ili dionica ako prelazi 1% vrijednosti društva ili iznos od 25.000 funti.

Engleska uprava čuvena je po efikasnosti i profesionalnosti. Ipak, glede djelovanja upravnih dužnosnika osnovni akt o sprječavanju konflikta interesa je Standards of Public Act koji od službenika zahtjeva predanost javnom interesu, poštenje, časnost, objektivnost, odgovornost i otvorenost.

U Francuskoj temeljna odredba je članak 24. Ustava koji vrlo široko definira inkompatibilnost. Obnašanje dužnosti u jednom dijelu ili razini vlasti prepreka je bilo kojoj dužnosti u drugom dijelu vlasti, javnim poduzećima ili privatnim tvrtkama. Izuzeci su određeni posebnim zakonom (npr. televizija). Nakon stupanja na dužnost u roku od dva mjeseca obaveza je prekinuti sve takve veze (uključivo lokalnu razinu!). Francuska upravna teorija pa onda i zakonodavstvo kreće od jasnog koncepta da je obavljanje javne dužnosti u funkciji općeg interesa (fonction public - agent public). Otuda su mogućnosti sudjelovanja u bilo kakvim aktivnostima osim profesionalne politike i uprave sasvim ograničene (zakonom ili kodeksima ponašanja). Štoviše takva obveza sankcionirana je odgovarajućim kazneno-pravnim odredbama. Postepeno sve strože ograničavanje na profesionalnu upravnu karijeru i zabrane aktivnosti van službenog položaja u posljednjih desetak godina dovele su i do ranije nezabilježene fluktuacije u privatni sektor (pantouflage).

Strogo su regulirane situacije zabrane nakon prestanka dužnosti, i to kaznama i do pet godina zatvora. Restrikcije su oslobođene samo znanstvene i umjetničke institucije.

U Njemačkoj postoje slične tendencije. Prema zakonu (Abgeordnetengesetz, AbgG) sadrži odredbe o sprječavanju konflikta interesa, zabrani primanja darova i zaštiti službene tajne (što se proteže na ograničenje zapošljavanja). Postoji obveza izvještavanja o prihodima i rashodima ako oni prelaze određen iznos (44a AbgG). Za zastupnike su pak odredbe o konfliktu interesa ugrađene u poslovničku materiju Bundestaga. Postoji obveza izvještavanja predsjednika parlamenta o takvim aktivnostima, odnosno o potencijalnom i stvarnom konfliktu interesa. Kao kazna predviđeno je javno obznanjivanje prekršaja uz široku diskreciju predsjednika da o tome odluči. Postoji obveza izvještavanja o donacijama. Primljeni darovi mogu prijeći u vlasništvo samo ako se njihova vrijednost plati riznici. U tijeku je rasprava ponukana nedavnim skandalima financiranja političkih stranaka. Postoje ograničenja zapošljavanja nakon prestanka dužnosti, obaveza da se i do pet godina nakon prestanka dužnosti traži suglasnost za novo zaposlenje.

U tranzicijskim zemljama u tijeku su aktivnosti reguliranja konflikta interesa. U Estoniji i Makedoniji takve odredbe uključene su u antikorupcijske zakone. U Slovačkoj i Bugarskoj slične odredbe uključene su u zakone o informiranju. Poteškoće su evidentne i u Mađarskoj i Češkoj gdje je u tijeku akcija donošenja novih zakona i etičkih kodeksa.

II. OBJAŠNJENJA POJEDINIH ODREDBI

Uz članak 1.

U ovom članku regulira se područje koje se uređuje Zakonom. U obnašanju javne dužnosti, obveze ne proizlaze samo direktno iz ovoga Zakona, nego predstavljaju i pravila ponašanja prema načelima sa kojima treba upoznati dužnosnike, ukazati na očekivano ponašanje i o tome izvijestiti javnost. Zakon sadrži definiciju sukoba interesa. U odnosu na Zakon o obvezama i pravima državnih dužnosnika ovim Zakonom se šire i preciznije uređuju pitanja obveza dužnosnika za vrijeme obavljanja dužnosti.

Ovaj Zakon ima četiri stožerne točke: načela koja obvezuju i preko slova zakona, zabrane postupka, posebno tijelo koje o svemu brine i sankcije koje su generalna i posebna prevencija zlouporabe.

Uz članak 2.

U ovom članku određuje se krug osoba na koje se primjenjuje ovaj Zakon. Uvrštavanje gradonačelnika grada Zagreba i zamjenika gradonačelnika grada Zagreba, uz župane i podžupane, u krug osoba na koje se ovaj Zakon odnosi proizlazi iz specifičnog statusa Grada Zagreba za kojeg je zakonom definirano da kao posebna teritorijalna i upravna cjelina ima položaj županije.

Uz članak 3.

U ovom članku navode se načela kojih je dužan pridržavati se svaki dužnosnik, a koja su kriterij za određenje ispravnosti njegova ponašanja. Riječ je o pravnim i moralnim standardima ponašanja koji pomažu pri zauzimanju stavova u spornim slučajevima.

Uz članak 4.

Ovom odredbom određen je krug osoba koje se smatraju povezanim osobama s dužnosnikom. Taksativno su navedene sve osobe u srodstvu s dužnosnikom koje se smatraju povezanim. Povezanim osobama smatraju se i sve one osobe za koje se po nekoj drugoj osnovi i ovisno o posebnim okolnostima može smatrati da su s dužnosnikom interesno povezane. To mogu biti kako fizičke, tako i pravne osobe. Primjerice, riječ može biti o osobama koje su s dužnosnikom bile u nekom poslovnom odnosu (tu svakako spadaju i pravne osobe) ili su s njime povezane različitim privatnim vezama. O kojim je osobama riječ valja procjenjivati u svakom konkretnom slučaju.

Uz članak 5.

U spornim slučajevima i prije stvaranja jasne prakse neće biti lako utvrditi konkretno značenje obveza i biti će veći broj spornih situacija. U dvojbi o postojanju sukoba interesa, odlučivalo bi Povjerenstvo s uputom.

Uz članak 6.

U ovom članku se na konkretan način određuju zabrane ponašanja dužnosnika.

Uz članak 7.

U ovom članku se navodi obveza evidentiranja imovine dužnosnika. Takva obveza postoji i sada, ali nije bilo sankcija niti tijela za provedbu pa je odredba bila sasvim neefikasna. Ovo je zakonska, a ne samo moralna obveza. Javnost podataka iz porezne kartice dužnosnika izričaj je ideje, ali i potrebe, shvaćanja da dužnosnici zbog funkcija koje imaju i zbog okolnosti da trebaju djelovati u javnom interesu imaju posebne obveze koje ne zahvaćaju ostale građane.

Uz članak 8.

Ovim člankom određuje se obveza dužnosnika da povjerenu imovinu i sredstva u obnašanju javnih dužnosti koriste namjenski, svrsishodno i ekonomično. Obveze propisane ovim člankom su kako moralne tako i zakonske.

Uz članak 9.

Ovim člankom regulira se primanje darova, ali pod darom se određuje takav krug kategorija da tu spadaju i sve besplatne usluge koje dužnosnik može dobiti, primjerice: ugostiteljska usluga, usluga noćenja, oprost duga ili obveze, putni trošak ili slična usluga, ulaznica, umjetnički predmet, suvenir, osiguranje ili slična usluga, liječnička ili slična usluga koju dužnosnik nije osobno platio po tržišnoj cijeni ili obećanje prednosti. U tom smislu ovo je vrlo radikalna i dalekosežna odredba. Ujedno je određen limit vrijednosti jednog dara kao i više darova, relativno male vrijednosti povezanih jednim darovateljem, a koji su učinjeni ili obećani.

Darovi su podijeljeni u tri skupine:

- (I) dar čija je vrijednost veća od prosječne plaće u Hrvatskoj u prethodnoj godini; taj se dar ne smije primiti, a ako bi se ipak primio, on se smatra darom učinjenim Republici Hrvatskoj;
- (II) dar čija je vrijednost između 500 kuna i visine prosječne plaće u Hrvatskoj u prethodnoj godini; taj dar dužnosnik može primiti samo ako ga prijavi Povjerenstvu za odlučivanje o sukobu interesa, pa se time želi postići transparentnost u primanju darova u ovoj skupini;
- (III) dar čija je vrijednost do 500 kuna, koji dužnosnik može primiti bez obveze prijavljivanja; u pravilu je riječ o darovima koji su iskaz pažnje i koji ni po svojoj vrijednosti ni po smislu ne bi smjeli dovesti do sukoba interesa.

Darovi koji potječu od iste osobe kumuliraju se, pa se time sprječava izbjegavanje primjeneodgovarajućih odredbi na taj način da jedna osoba više puta u razdoblju od godine dana

daruje dužnosnika s više darova manje vrijednosti, ali tako da oni zajedno prelaze granice utvrđene za neku od tih skupina.

Definicija dara je vrlo široka, čime se sprječava moguće zaobilaženje propisa. Ovaj Zakon navodi što smatra darom te proširuje definiciju dara u smislu ovoga Zakona, jer na to upućuju riječi "neka druga korist dana ili obećana dužnosniku". Darom se ne smatraju javne nagrade ili javna priznanja.

Posebno je određeno da se ne smije primiti nikakav dar koji bi se sastojao u novcu, vrijednosnim papirima ili dragocjenim kovinama.

Posebno treba naglasiti da se uvijek kod dara radi o osobnom daru ili kompenzaciji troška osobno za dužnosnika (na primjer: njegovom dijelu računa), te nisu opravdane primjedbe da se radi o suviše restriktivnim odredbama.

Uz članak 10.

Ovom odredbom propisuje se da dužnosnik osim plaće za posao koji obavlja ne smije primiti nikakvu drugu plaću ili naknadu. Navedena odredba u svezi je obvezom registracije iz članka 13. ovog Zakona.

Uz članak 11.

Ovim člankom izričito su predviđeni poslovi koje dužnosnik smije prihvatiti u vrijeme obnašanja javne dužnosti za taksativno navedene djelatnosti. Ovom odredbom se ne dira u pravo na rad i izbor, niti se dovodi u pitanje nastavak određenih djelatnosti predviđenih člankom 11. jer su oni Zakonom dopušteni izuzetak (izuzetak od članka 10. su poslovi znanstvene, nastavne, kulturne i stručne djelatnosti) no i za takve slučajeve postoji obveza iz članka 13.

U svemu tome treba istaknuti namjeru da se obavljanje dužnosti ne odrazi na moguće sudjelovanje u znanstvenim i stručnim (i sličnim) projektima i inicijativama. Znanstvena, nastavna i kulturna djelatnost može se obavljati, uz uvjet iz članka 13., te naravno uvjet da ne utječe i ne predstavlja konflikt interesa iz članka 1. ovoga Zakona.

Uz članak 12.

Ovom odredbom predviđena je obveza dužnosnika da za vrijeme obnašanja dužnosti mora prenijeti ostvarivanje prava iz svojih udjela u trgovačkim društvima na drugu osobu, koja ne smije biti povezana osoba u smislu ovoga Zakona. Prenošenje udjela je privremeno. U stavku 1. jasno je navedeno da se radi o upravljačkim pravima temeljenim na udjelima u društvu. Članska prava dužnosnika u trgovačkim društvima obavlja druga osoba kojoj dužnosnik ne smije davati upute ili na drugi način kontaktirati glede ostvarivanja tih prava u trgovačkim društvima. Međutim, dužnosnik ima pravo da ga se jednom godišnje obavijesti o stanju u društvu u kojemu ima udjele. Dužnosnik ima pravo i na dio dobiti u društvu koja mu inače pripada. Dužnosnik ne utječe na vođenje poslova u društvu niti na koji drugi način može utjecati na poslovanje društva. Time se izbjegava mogući sukob njegovog privatnog (poslovnog) interesa i općeg interesa obnašanja javne dužnosti.

Dužnosnici ne mogu biti imenovani u upravne i nadzorne odbore trgovačkih društava, ali smiju biti članovi nadzornih odbora u trgovačkim društvima koja su u državnom vlasništvu ili u kojima

država ima većinski udjel, a od posebnog su državnog interesa, ali bez prava na ikakvu naknadu ili primanje dara, osim prava na naknadu za putne i druge troškove. Dužnosnici smiju biti članovi upravljačkih ili nadzornih organa neprofitnih pravnih osoba, s time da im se u svakom slučaju uskraćuje naknada ili bilo kakva druga korist.

Uz članak 13.

Iskustvo je pokazalo da je prvi i najjednostavniji način korištenja službene dužnosti dobivanje raznih oblika naknada i prihoda van plaće, pa stoga moraju biti registrirani. Ovo se odnosi i na prihode ostvarene znanstvenom, nastavnom i kulturnom djelatnošću.

Uz članak 14.

Ovo je jedna od klasičnih odredbi kojom se sprječava korupcija.

Uz članak 15.

U ovom članku istaknuta je obveza dužnosnika na postupanje te način postupanja u slučaju kada postoji utjecaj ili pritisak na njegovu objektivnost.

Uz članak 16.

Potrebno je regulirati i obvezu dužnosnika nakon prestanka obnašanja javne dužnosti. Obveza ostaje šest mjeseci radi jasnog iskazivanja veze s kasnijim poslodavcem, njegovim poslovima, te приходima iz eventualno odgođenog plaćanja usluge. Odredba nije nužno vezana za pravo naknade plaće dužnosniku nakon prestanka dužnosti, mada se radi potrebe praktičnosti predviđa isti rok. Odredba nije restriktivna glede eventualnog vraćanja na raniji posao ili novo zapošljavanje.

Uz članak 17.

Osnivanje Povjerenstva apsolutno je ključno. Sastav Povjerenstva, i po broju i po ustroju može varirati, ali je nužno osigurati njegovu neovisnost. Rok na koji se biraju članovi Povjerenstva mora biti različit od roka na koji se biraju dužnosnici jer inače nema jamstva nestranačke kontrole.

Uz članak 18.

Ovim člankom propisano je djelovanje Povjerenstva na temelju ovoga Zakona, dobrih običaja, političke odgovornosti i vjerodostojnosti dužnosnika.

Uz članak 19.

Ovim člankom određen je postupak pred Povjerenstvom.

Uz članak 20.

Ovim člankom propisane su sankcije za kršenje odredaba ovoga Zakona. Bit sankcija je obustava iznosa iz mjesečne netto plaće dužnosnika, te u određenoj vrsti «izlaganja» dužnosnika koji ne postupi sukladno odredbama ovoga Zakona, prijekoru javnosti. Stoga imovinska sankcija obustave određenog iznosa iz netto plaće dužnosnika predstavlja određenu granicu rizika za dužnosnike koji se ne pridržavaju odredaba ovoga Zakona. Prijeći tu granicu znači izložiti se sudu javnosti (uz mjeru obustave trebalo bi afirmirati primjenu stavka 8. – javno objavljivanje rješenja) i ultimativno, s obzirom da je upravo ta javnost *condicio sine qua non* obavljanja javnih dužnosti, implicirati prestanak obavljanja javnih dužnosti. Za pretpostaviti je da će, zbog navedenog, dužnosnici uglavnom poštivati odredbe ovoga Zakona i da će postupci pred Povjerenstvom biti izuzetno rijetki. Za osobito lake slučajeve povrede odredaba ovoga Zakona ili ako Povjerenstvo utvrdi postojanje osobito olakotnih okolnosti na strani dužnosnika, predviđena je mogućnost primjene opomene prema dužnosniku.

Pravna zaštita u smislu zajamčenog pravnog lijeka moguća je ustavnosudskom zaštitom. Naime, budući da se radi o najvišim državnim dužnosnicima i obnašateljima političkih položaja njihovo pravo treba i može štiti tijelo koje je neovisno te koje je autoritet u zaštiti ljudskih prava.

Uz članak 21., 22. i 23.

Ovim odredbama određen je dan stupanja na snagu rečenog Zakona i prestanak važećih odredaba Zakona o obvezama i pravima državnih dužnosnika jer je to pitanje regulirano odredbama ovoga Zakona, te su propisani rokovi za imenovanja članova Povjerenstva.

No, načela Zakona trebala bi se primjenjivati na sve slučajeve koji se tiču obnašanja javne dužnosti.

III. OCJENA I IZVORI POTREBNIH SREDSTAVA ZA PROVEDBU ZAKONA

Za provedbu ovoga Zakona neće trebati osigurati posebna financijska sredstva u državnom proračunu Republike Hrvatske za 2003. godinu, dok za iduća razdoblja treba predvidjeti i osigurati posebna sredstva za rad, opremu i prostor Ureda Povjerenstva.

IV. RAZLIKE IZMEĐU RJEŠENJA KOJA SE PREDLAŽU U ODNOSU NA RJEŠENJA IZ PRIJEDLOGA ZAKONA I RAZLOZI IZ KOJIH SU TE RAZLIKE NASTALE

U Hrvatskom saboru nakon rasprave o Prijedlogu zakona o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti (predlagatelj: Vlada Republike Hrvatske) i Prijedlogu zakona o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti (predlagatelj: Anto Đapić, mr.sc. Miroslav Rožić, dr.sc. Tonči Tadić i Vlado Jukić, zastupnici u Hrvatskom saboru), na sjednici održanoj 2. travnja 2003. godine, donesen slijedeći zaključak:

«1. Prihvaćaju se prijedlozi zakona o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti koje su podnijeli Vlada Republike Hrvatske i zastupnici Anto Đapić, mr. sc. Miroslav Rožić, dr.sc. Tonči Tadić i Vlado Jukić.

2. Obvezuje se Vlada Republike Hrvatske da na temelju prihvaćenih prijedloga zakona i rasprava provedenih na sjednicama radnih tijela i sjednici Hrvatskog Sabora te iznesenih primjedbi, prijedloga i mišljenja izradi Konačni prijedlog zakona o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti.

Konačni prijedlog zakona potrebno je uputiti za prvu narednu sjednicu Hrvatskog sabora, a najkasnije u roku od 60 dana, a u njegovoj pripremi i izradi Vlada će obvezno konzultirati ovlaštenog predstavnika zastupnika HSP-a.

3. Sve primjedbe, prijedlozi i mišljenja uputit će se predlagatelju radi pripreme Konačnog prijedloga zakona.»

Konačni prijedlog Zakona rezultat je zajedničkog rada predlagatelja Vlade RH i predstavnika dr. sc. Tonči Tadića - predlagatelja zastupnika: Anto Đapić, mr. sc. Miroslav Rožić, dr.sc. Tonči Tadić i Vlado Jukić te saborskih odbora i klubova zastupnika.

Na sastancima Stručne radne skupine i zastupnika g. Tadića 5. svibnja i 6. lipnja 2003. godine, formuliran je tekst prijedloga u smislu odluke Hrvatskog sabora. Prevladane su razlike koje su postojale u formulacijama - u samo tri slučaja radilo se o značajnim konceptualnim razlikama - za koja su predložena odgovarajuća rješenja.

U odnosu na pojam dužnosnika, u članku 2. Konačnog prijedloga Zakona pojam i krug dužnosnika na koji će se primjenjivati ovaj Zakon, preuređen je na način da su prihvaćene primjedbe Odbora za zakonodavstvo i Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav, te se novim stavkom omogućuje da se u novim imenovanjima proširi krug dužnosnika i na druge obnašatelje dužnosti osim osoba navedenih u stavku 1., a koje imenuje ili potvrđuje Hrvatski sabor, Vlada Republike Hrvatske ili Predsjednik Republike Hrvatske ako je to određeno aktom o izboru, potvrdi ili imenovanju. Nadalje, prihvaćena je primjedba Odbora za zakonodavstvo glede uređenja postupanja dužnosnika kod utvrđenja sukoba interesa, pa je dopunjen članak 5.

Pored navedenog, prihvaćene su primjedbe Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav u svezi uređenja načina izbora članova Povjerenstva.

Glede sustava sankcija za nepoštivanje zakona, predloženi su kompromisni prijedlozi, temeljeni na alternativnom prijedlogu (predlagatelj: Anto Đapić, mr.sc. Miroslav Rožić, dr.sc. Tonči Tadić i Vlado Jukić, zastupnika u Hrvatskom saboru).

U odredbama o članstvu u upravnim odborima prihvaćen je restriktivniji prijedlog kojeg su javno podržali poslodavci i sindikati.

Osim navedenog, tekst je jezično i stilski ujednačen.

Zakon je popravljen u nomotehničkom smislu, lektoriran i redigiran. U odnosu na neke izrečene primjedbe učinjena su značajna poboljšanja teksta. U prvom redu to se odnosi na primjedbu da se ista materija treba regulirati etičkim kodeksom. Materijalne odredbe ovog zakona samo dijelom predstavlja kodifikaciju općih obveza u obavljanju dužnosti, a u osnovi radi se o kogentnom zakonskom propisu (deklaracija prihoda i rashoda, imovine, prenošenje prava upravljanja, zabranjena ponašanja). U većem broju zemalja postoje i zakoni i etički kodeksi koji reguliraju pravila o ponašanju dužnosnika (Europska unija, Australija, Češka, Sjedinjene Države). U nekim slučajevima možda se radi o zabuni jer se zakon naziva etičkim kodeksom (npr. Irska - zakon o etici u javnoj službi). U nekim državama tradicionalno se regulacija ponašanja vrši etičkim normama (Ujedinjeno kraljevstvo) ali i u tim zemljama donose se zakoni kada se radi o obavezama kojima je potreban zakonski temelj. Konačno, treba reći da je suprotno logici politike i iskustvu dužnosti političkih dužnosnika prepustiti samo moralu. Usvajanje ovog zakona ne priječi da se nastavi s izradom kodeksa. Kodeksi su izraz autonomne volje svake skupine da uredi i sistematizira zahtjeva za etički ispravnim ponašanjem. Zakon međutim predviđa sasvim konkretne zabrane i sasvim konkretne obveze koje se ne mogu urediti drukčije nego zakonom - osnivanje povjerenstva, vođenje registara i evidencija.

U prijedlogu Zakona ipak je značajno izmijenjen dio koji govori o načelima obavljanja javnih dužnosti i to tako da se poštuje uobičajeni zakonski izričaj kakvim se formuliraju i načela u drugim zakonima. Kaže se da zakon šalje poruku da su svi poduzetnici s moralnog aspekta sumnjivi pa nisu poželjni na pozicijama državnih dužnosnika.

Primjedba da se radi o ograničenju privatnosti također ne stoji, jer je ponašanje dužnosnika nužno podvrgnuto nekim obvezama koje druge osobe, građani, nemaju (u tom smislu Europsku

konvenciju o ljudskim pravima tumači i Sud za ljudska prava). Zakon ne priječi normalno ponašanje u osobnim odnosima, ali nameće dužnosti radi javnog i odgovornog obavljanja dužnosti.

V. PRIJEDLOZI I MIŠLJENJA KOJA SU DANA NA PRIJEDLOG ZAKONA, A KOJA PREDLAGATELJ NIJE PRIHVATIO UZ NAVOĐENJE RAZLOGA NEPRIHVAĆANJA

Predlagatelj je razmotrio primjedbe da se zakonskim ograničenjima zadire u privatnost i osobni život dužnosnika, da je zakon radi toga protuustavan, a uz to da se radi o retroaktivnoj primjeni zakona.

Primjedbe nisu opravdane jer se sam zakon donosi na poticaj poduzetnika koji žele iste uvjete tržišnog natjecanja s državnim dužnosnicima koji su istovremeno i poduzetnici. Štoviše, zakonski prijedlog pokušava postići ravnotežu: dužnosnici mogu biti i poduzetnici i menadžeri, ali za vrijeme obavljanja mandata ne mogu se baviti svojim osobnim poduzetništvom već ta prava prenose na druge.

Suvišno je napomenuti da takva rješenja postoje u razvijenim tržišnim ekonomijama. Ovdje se predlaže britanski model, a rijetko postoje u poduzetnički zaostalim gospodarstvima.

U odnosu na primjedbu o retroaktivnosti, jer su dužnosnici izabrani i imenovani pod drugim uvjetima te da su takve obveze neustavne, treba uzeti u obzir činjenicu da Zakon nije retroaktivan jer se primjenjuje tek na buduće situacije. Štoviše neke obveze postojale su i u dosadašnjoj regulaciji - kao materijalna obveza, a ovdje se regulira postupak nadzora. Tvrditi da dužnosnici imaju stečena prava, nije opravdana jer zabrana retroaktivnosti nije apsolutna. Uostalom ista logika ne primjenjuje i na prava dužnosnika.