

II.

(Informacije)

INFORMACIJE INSTITUCIJA, TIJELA, UREDA I AGENCIJA EUROPSKE UNIJE

EUROPSKA KOMISIJA

OBAVIJEST KOMISIJE

Smjernice o izbjegavanju i upravljanju sukobom interesa na temelju Financijske uredbe

(2021/C 121/01)

IZJAVA O OGRANIČENJU ODGOVORNOSTI: Na temelju primjenjivog prava EU-a u ovom se dokumentu iznose tehničke smjernice za osoblje i tijela uključene u izvršenje, praćenje i kontrolu proračuna EU-a o tome kako tumačiti i primjenjivati pravila EU-a kako bi se olakšala provedba i potaknula primjena dobre prakse. Primjeri navedeni u ovom dokumentu služe samo u svrhu objašnjenja konkretnih pojmova o kojima je riječ u svakom poglavlju. Za pravno obvezujuće tumačenje prava Unije nadležan je isključivo Sud Europske unije.

SADRŽAJ

	<i>Stranica</i>
1. Upućivanja na zakonodavstvo	3
2. Uvod i svrha smjernica	3
3. Pojam sukoba interesa i obveze povezane s njegovim izbjegavanjem	4
3.1. Glavne razlike između prethodne i postojeće financijske uredbe u pogledu sukoba interesa	4
3.2. Nove odredbe o sukobu interesa u FU-u iz 2018.	6
3.2.1. Definicija sukoba interesa	7
3.2.2. Tko je sve obuhvaćen?	7
3.2.3. „Situacije koje se objektivno mogu smatrati sukobom interesa”	10
3.2.4. Obveze u slučaju sukoba interesa	12
4. Posebni elementi za izravno/neizravno upravljanje	15
4.1. Sukob interesa u postupcima dodjele	16
4.2. Dodatna upućivanja na sukob interesa u FU-u iz 2018.	17
4.3. Etička pitanja u nefinancijskim kontekstima	18
5. Posebni elementi za podijeljeno upravljanje	22
5.1. Dužnosti u kontekstu podijeljenog upravljanja	23
5.2. Pravila o sukobu interesa koja se temelje na direktivama o javnoj nabavi	25
5.3. Posebni elementi za financijske instrumente u okviru podijeljenog upravljanja	29
6. Moguće mjere za izbjegavanje i upravljanje sukobom interesa	30
6.1. Informiranje	31
6.2. Politike, pravila i postupci	31
6.3. Izjave o interesima, prijava imovine i isključive funkcije	33
6.4. Ostale mjere	35
Prilog I. – Drugi ogledni primjeri sukoba interesa	39
Prilog II. – Pravne odredbe EU-a o sukobu interesa u području podijeljenog upravljanja	39

1. UPUĆIVANJA NA ZAKONODAVSTVO

Zakonodavni akt	Članci
Uredba (EU, Euratom) 2018/1046 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. srpnja 2018. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije te o stavljanju izvan snage Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 ⁽¹⁾ Financijska uredba (<i>dalje u tekstu</i> „FU iz 2018.”)	Članci 2., 26., 33., 36., 61., 62., 63., 69., 70., 71., 73., 76., 77., 78., 89., 136., 137., 141., 150., 154., 155., 167., 205., 209., 216., 225. i 237. te točke 20.6., 28.2. i 29.1. Priloga I.
Uredba (EU, Euratom) br. 966/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije i o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 1605/2002 ⁽²⁾ Financijska uredba (<i>dalje u tekstu</i> „FU iz 2012.”)	Članci 32., 57. i 59.
Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ ⁽³⁾ ⁽⁴⁾ Direktiva o javnoj nabavi	Članci 2., 24., 41., 57., 58. i 83.

⁽¹⁾ SL L 193, 30.7.2018., str. 1.⁽²⁾ SL L 298, 26.10.2012., str. 248.⁽³⁾ SL L 94, 28.3.2014., str. 65.⁽⁴⁾ Kako bi smjernice bile jasne i razumljive, upućivanja na Direktivu 2014/24/EU o javnoj nabavi trebalo bi tumačiti i kao upućivanja na Direktivu 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o dodjeli ugovorâ o koncesiji i Direktivu 2014/25/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o nabavi subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga i stavljanju izvan snage Direktive 2004/17/EZ jer je pojam sukoba interesa slično definiran u svim trima direktivama.

2. UVOD I SVRHA SMJERNICA

Financijskom uredbom iz 2018., koja je stupila na snagu 2. kolovoza 2018., ojačane su mjere zaštite financijskih interesa EU-a. Ključni je primjer jačanje pravila o sukobu interesa, koja su, uz izravno i neizravno upravljanje, sada izričito proširena na tijela država članica (bez obzira na mehanizme unutarnjeg upravljanja država članica) i sve osobe koje izvršavaju sredstva EU-a u okviru podijeljenog upravljanja.

Sukob interesa može nastati u bilo kojem trenutku. Iznimno je važno spriječiti ih ili njima upravljati na odgovarajući način kada se pojave. Taj je zahtjev ključan za očuvanje transparentnosti, ugleda i nepristranosti javnog sektora te vjerodostojnosti načela vladavine prava kao temeljne vrijednosti EU-a. To je nužno da bi se očuvalo povjerenje javnosti u integritet i nepristranost javnih tijela i dužnosnika te u postupke odlučivanja koji služe općim interesima. S druge strane, ako se sukob interesa ne spriječi ili se njime pravilno ne upravlja kada se pojavi, on može negativno utjecati na postupak odlučivanja u javnim tijelima, dovesti do neprimjerene upotrebe javnog novca i naštetiti ugledu javnog sektora. Ujedno mogu dovesti do gubitka povjerenja u sposobnost javnog sektora da djeluje nepristrano i u općem interesu društva.

Treba spriječiti i rješavati sukob interesa te poštovati načela kojima se uređuje proračun EU-a ⁽¹⁾. Uspostava detaljnih politika i pravila o izbjegavanju i upravljanju sukobom interesa ključan je dio dobrog upravljanja.

S obzirom na temeljnu važnost pravila o sukobu interesa, kršenje prava EU-a u tom je pogledu izrazito zabrinjavajuće i obično će dovesti do upotrebe nekog pravnog sredstva, u financijskom ili drugom, npr. stegovnom smislu ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Glava II. FU-a iz 2018.⁽²⁾ Vidjeti i poglavlja 3.2.4. i 5.1.

Svrha je ovih smjernica:

1. promicati ujednačeno tumačenje i primjenu pravila o izbjegavanju sukoba interesa ⁽³⁾ za financijske izvršitelje ⁽⁴⁾ i osoblje institucija EU-a koji su uključeni u izvršenje, praćenje i kontrolu proračuna EU-a u okviru izravnog/neizravnog/podijeljenog upravljanja;
2. informirati tijela država članica, javne dužnosnike (uključujući članove vlade) i sve druge osobe koje su uključene u izvršenje proračuna EU-a u okviru podijeljenog upravljanja ⁽⁵⁾ o primjenjivim odredbama o izbjegavanju sukoba interesa utvrđenima FU-om iz 2018. i Direktivom o javnoj nabavi; i
3. informirati vanjske partnere ⁽⁶⁾ (uključujući njihovo osoblje i sve subjekte s kojima vanjski partner ima ugovorni odnos u pogledu izvršenja proračuna) koji su uključeni u izvršenje proračuna EU-a u okviru neizravnog upravljanja o primjenjivim odredbama o izbjegavanju sukoba interesa utvrđenima FU-om iz 2018.

Poglavlja od 1. do 3. ovih smjernica odnose se na sve načine upravljanja, dok se u poglavljima 4. i 5. navode posebni elementi koji su važni za izravno/neizravno upravljanje i podijeljeno upravljanje. U poglavlju 6. navodi se nepotpun popis prijedloga i preporuka za mjere koje bi se mogle uvesti u cilju izbjegavanja i upravljanja sukobom interesa. Cilj je tih prijedloga i preporuka osigurati smjernice i alate institucijama EU-a i tijelima država članica kako bi im se pomoglo u izbjegavanju sukoba interesa.

3. POJAM SUKOB INTERESA I OBEVEZE POVEZANE S NJEGOVIM IZBJEGAVANJEM

3.1. Glavne razlike između prethodne i postojeće financijske uredbe u pogledu sukoba interesa

FU iz 2012.	FU iz 2018.
Članak 57. Sukob interesa „1. Svim financijskim izvršiteljima i drugim osobama uključenim u izvršenje proračuna i upravljanje proračunom, uključujući pripremne akte za navedeno, te u reviziju i kontrolu proračuna, zabranjuje se poduzimanje radnji koje bi mogle dovesti do sukoba njihovih interesa s interesima Unije. Ako postoji taj rizik, dotična osoba suzdržava se od takve radnje i upućuje pitanje dužnosniku za ovjeravanje na osnovi delegiranja ovlasti koji u pisanom obliku potvrđuje postoji li sukob interesa. Dotična osoba o tome obavješćuje i svojeg nadređenog. Ako se utvrdi postojanje sukoba interesa, dotična osoba prestaje činiti sve radnje vezane za	Članak 61. (isticanje dodala Komisija) Sukob interesa „1. Financijski izvršitelji u smislu poglavlja 4. ove glave i druge osobe, uključujući nacionalna tijela svih razina, uključeni u izvršenje proračuna u okviru izravnog, neizravnog i podijeljenog upravljanja, uključujući pripremne akte za navedeno, te revizije ili kontrole, ne smiju poduzimati radnje koje bi mogle dovesti do sukoba njihovih interesa i interesa Unije. Ujedno poduzimaju odgovarajuće mjere kako bi spriječili sukob interesa pri obavljanju funkcija koje su u njihovoj odgovornosti te riješili situacije koje se objektivno mogu smatrati sukobom interesa.

⁽³⁾ Pritom se isključuju etička pitanja u nefinancijskim kontekstima, koja su obuhvaćena zakonodavstvom EU-a i dokumentima Komisije koji nisu izravno povezani s izvršenjem proračuna EU-a.

⁽⁴⁾ Financijski izvršitelji (u smislu glave IV. poglavlja 4. članaka 73., 76., 77. i 89. FU-a iz 2018.) dužnosnici su za ovjeravanje (svaka institucija EU-a izvršava dužnosti dužnosnika za ovjeravanje te delegira i povjerava na osnovi daljnjeg delegiranja svoje dužnosti dužnosnika za ovjeravanje osoblju na odgovarajućoj razini), računovodstveni službenici (koje svaka institucija EU-a imenuje među dužnosnicima obuhvaćenima Pravilnikom o osoblju) i blagajnici (koji se imenuju odlukom računovodstvenog službenika institucije EU-a na temelju propisno obrazloženog prijedloga odgovornog dužnosnika za ovjeravanje).

⁽⁵⁾ Neki su od fondova EU-a u okviru podijeljenog upravljanja država članica sljedeći: i. Europski fond za regionalni razvoj (EFRR); ii. Europski socijalni fond (ESF); iii. Kohezijski fond (KF); iv. Europski fond za pomorstvo i ribarstvo (EFPR); v. Fond za azil i migracije (AMIF); vi. Fond za unutarnju sigurnost (ISF); vii. Instrument za upravljanje granicama i vize (BMVI); viii. Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR); ix. Europski fond za jamstva u poljoprivredi (EFJP); x. Fond europske pomoći za najpotrebitije (FEAD); xi. Europski fond za prilagodbu globalizaciji (EGF); i xii. Fond solidarnosti Europske unije (FSEU).

⁽⁶⁾ Nepotpun popis vanjskih partnera dostupan je u poglavlju 4.

FU iz 2012.	FU iz 2018.
predmetno pitanje. Dužnosnik za ovjeravanje na osnovi delegiranja osobno poduzima daljnje odgovarajuće radnje. 2. Za potrebe stavka 1., sukob interesa postoji ako je ugroženo nepristrano i objektivno obnašanje funkcije financijskog izvršitelja ili druge osobe iz stavka 1., iz obiteljskih, emotivnih, političkih ili nacionalnih razloga, ekonomskog interesa ili bilo kojeg drugog zajedničkog interesa s primateljem. 3. Komisija je ovlaštena donositi delegirane akte u skladu s člankom 210. u kojima se utvrđuje što može činiti sukob interesa, zajedno s postupkom koji treba slijediti u takvim slučajevima.” Članak 32. Pravila za primjenu FU-a iz 2012. ⁽¹⁾ Radnje koje bi mogle predstavljati sukob interesa i postupak (Članak 57. Financijske uredbe) „1. Radnje na koje bi mogao utjecati sukob interesa u smislu članka 57. stavka 2. Financijske uredbe mogu, među ostalim, imati jedan od sljedećih oblika ne dovodeći u pitanje njihovu kvalifikaciju kao nezakonitih aktivnosti iz članka 106. stavka 1. točke (d) Financijske uredbe: (a) odobravanje neopravdanih izravnih ili neizravnih pogodnosti samom sebi ili drugima; (b) odbijanje da se korisniku dodijele prava ili pogodnosti na koje korisnik ima pravo; (c) izvršenje nezakonitih ili protupravnih radnji ili propuštanje izvršenja obveznih radnji. Druge radnje na koje bi mogao utjecati sukob interesa su radnje koje mogu narušiti nepristrano i objektivno obavljanje dužnosti određene osobe kao što su, između ostalog, sudjelovanje u komisiji za evaluaciju za postupak javne nabave ili dodjele bespovratnih sredstava kada osoba može, izravno ili neizravno, ostvariti financijske koristi od rezultata tih postupaka. 2. Smatra se da postoji sukob interesa ako je podnositelj zahtjeva, natjecatelj ili ponuditelj član osoblja na koje se odnosi Pravilnik o osoblju, osim ako je njegovo sudjelovanje u postupku unaprijed odobreno od strane nadređene osobe. 3. U slučaju sukoba interesa dužnosnik za ovjeravanje na osnovi delegiranja ovlasti poduzima odgovarajuće mjere kako bi se izbjegao nedopušteni utjecaj dotične osobe na taj proces ili postupak.”	2. Ako postoji rizik od sukoba interesa koji uključuje člana osoblja nacionalnog tijela, dotična osoba predmet upućuje svojem nadređenom. Ako takav rizik postoji u pogledu člana osoblja obuhvaćenog Pravilnikom o osoblju, dotična osoba predmet upućuje relevantnom dužnosniku za ovjeravanje na osnovi delegiranja. Relevantna nadređena osoba ili dužnosnik za ovjeravanje na osnovi delegiranja u pisanom obliku potvrđuju je li utvrđeno postojanje sukoba interesa. Ako je utvrđeno postojanje sukoba interesa, tijelo za imenovanje ili relevantno nacionalno tijelo osiguravaju da dotična osoba prestane sa svim aktivnostima u vezi s tim predmetom. Relevantni dužnosnik za ovjeravanje na osnovi delegiranja ili relevantno nacionalno tijelo osiguravaju poduzimanje odgovarajućih daljnjih djelovanja u skladu s primjenjivim pravom. 3. Za potrebe stavka 1. sukob interesa postoji ako je ugroženo nepristrano i objektivno obnašanje funkcije financijskog izvršitelja ili druge osobe iz stavka 1. zbog obiteljskih, emotivnih, političkih ili nacionalnih razloga, ekonomskog interesa ili drugog izravnog ili neizravnog osobnog interesa.”
⁽¹⁾ Delegirana uredba Komisije (EU) br. 1268/2012 od 29. listopada 2012. o pravilima za primjenu Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 Europskog parlamenta i Vijeća o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije (SL L 362, 31.12.2012., str. 1.).	

FU-om iz 2018. izričito je prošireno područje primjene odredbi o sukobu interesa na sve načine upravljanja ⁽⁷⁾ i na sve izvršitelje, uključujući nacionalna tijela svih razina, koji su uključeni u izvršenje proračuna EU-a, uključujući provedbu pripremnih akata i revizija te kontrolu.

U nastavku se navode glavne promjene koje je FU iz 2018. donio u pogledu sukoba interesa.

- Šire područje primjene: izričito se primjenjuje na podijeljeno upravljanje (uz izravno i neizravno upravljanje) i na nacionalna/regionalna tijela svih razina, uključujući članove vlade.
- Izmijenjeni tekst definicije sukoba interesa: sada obuhvaća sve slučajeve „drugog izravnog ili neizravnog osobnog interesa”, što je šire od „bilo kojeg drugog zajedničkog interesa s primateljem” iz članka 57. FU-a iz 2012.
- Obuhvaćeno je više situacija: izričito se zahtijeva ne samo sprečavanje sukoba interesa nego i rješavanje tih situacija, uključujući situacije koje se „objektivno mogu smatrati sukobom interesa”. Tom se odredbom jača preventivna funkcija u situacijama sukoba interesa.

Podijeljeno upravljanje

Prije stupanja na snagu FU-a iz 2018. pravila o sukobu interesa utvrđena u članku 57. FU-a iz 2012. nisu se izravno primjenjivala u državama članicama pri izvršavanju proračuna EU-a u okviru podijeljenog upravljanja. S obzirom na to da su posebne mjere koje je trebalo donijeti u skladu s člankom 57. FU-a iz 2012. bile usmjerene samo na dužnosti dužnosnika za ovjeravanje na osnovi delegiranja, ta se odredba primjenjivala samo na osoblje institucija i tijela EU-a.

Međutim, člankom 59. stavkom 1. FU-a iz 2012. bilo je predviđeno da „Komisija i države članice poštuju načela dobrog financijskog upravljanja, transparentnosti i nediskriminacije ⁽⁸⁾ (...) kad upravljaju sredstvima Unije” i da „Komisija i države članice ispunjavaju svoje obveze kontrole i revizije”. U skladu s člankom 59. stavkom 4. FU-a iz 2012. tijela koja su države članice odredile za upravljanje sredstvima EU-a i njihovu kontrolu u okviru podijeljenog upravljanja već su bila obvezna uspostaviti i osigurati rad učinkovitog i djelotvornog sustava unutarnje kontrole.

Nadalje, člankom 32. stavkom 1. FU-a iz 2012. bilo je predviđeno da se proračun izvršava u skladu s djelotvornom i učinkovitom unutarnjom kontrolom (za sve načine upravljanja) i u skladu s odgovarajućim pravilima pojedinih sektora. Člankom 32. stavkom 3. točkom (c) FU-a iz 2012. bilo je propisano da ti sustavi unutarnje kontrole omogućuju izbjegavanje sukoba interesa u svim načinima izvršenja proračuna.

Zbog toga je izbjegavanje sukoba interesa bilo jedno od načela podijeljenog upravljanja iz članka 59. stavka 1. FU-a iz 2012. Stoga, čak i prije nego što je FU iz 2018. stupio na snagu, države članice bile su na temelju FU-a iz 2012. obvezne poduzeti potrebne mjere za izbjegavanje sukoba interesa pri izvršavanju proračuna EU-a u okviru podijeljenog upravljanja; na primjer, ta je obveza jasno utvrđena u akreditacijskim kriterijima za agencije za plaćanja u okviru zajedničke poljoprivredne politike (ZPP) ⁽¹⁰⁾.

⁽⁷⁾ Načini izvršavanja proračuna EU-a utvrđeni su u članku 62. FU-a iz 2018. (izravno/neizravno/podijeljeno upravljanje).

⁽⁸⁾ Presuda Suda od 12. ožujka 2015., *eVigilo Ltd.*, C-538/13, ECLI:EU:C:2015:166, točke 35., 42. i 43. o javnoj nabavi. Sud je utvrdio da se odlukom o dodjeli koja je donesena u situaciji sukoba interesa krše načela jednakog postupanja i transparentnosti; zaključio je da se pravu Unije ne protivi to da nacionalni sud neku odluku proglasi nezakonitom samo na temelju pristranosti u postupku dodjele, što podnosiatelj pritužbe ne treba dokazivati, ali je tijelo koje donosi odluku dužno ispitati. Sukob interesa podrazumijeva opasnost da se javni naručitelj vodi razlozima koji nisu povezani s predmetnim ugovorom i da određeni ponuditelj ostvari prednost samo na temelju te činjenice. Takav sukob interesa stoga može činiti povredu načela jednakog postupanja i transparentnosti. Nadalje, obveza javnih naručitelja da se prema gospodarskim subjektima ponašaju jednako i nediskriminirajuće i djeluju na transparentan način znači da im je dana aktivna uloga u primjeni tih načela u provedbi postupka javne nabave. Javni naručitelj stoga treba ispitati postoji li sukob interesa i poduzeti prikladne mjere za njegovo sprečavanje, otkrivanje i otklanjanje.

⁽⁹⁾ U drugom predmetu (presuda Prvostupanjskog suda od 17. ožujka 2005., *AFCon Management Consultants i drugi protiv Komisije*, T-160/03, ECLI:EU:T:2005:107, točka 74.) koji se odnosio na nabavu Komisije, zahtjev u pogledu izbjegavanja sukoba interesa temeljio se i na načelu dobrog financijskog upravljanja.

⁽¹⁰⁾ Prilog I. Delegiranoj uredbi Komisije (EU) br. 907/2014 od 11. ožujka 2014. o dopuni Uredbe (EU) br. 1306/2013 Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu agencija za plaćanja i ostalih tijela, financijskog upravljanja, poravnanja računa, jamstava i upotrebe eura (SL L 255, 28.8.2014., str. 18.), posebno točka 1.B.v.

3.2. Nove odredbe o sukobu interesa u FU-u iz 2018.

Članak 61. FU-a iz 2018., koji sadržava revidirana pravila o sukobu interesa, važna je pravna odredba ⁽¹⁾ o izbjegavanju sukoba interesa. Primjenjuje se od 2. kolovoza 2018. na sva sredstva iz proračuna EU-a i na sve načine upravljanja.

Članak 61. FU-a iz 2018. izravno se primjenjuje u državama članicama u mjeri u kojoj su uključene u izvršenje proračuna EU-a. Stoga njihova obveza sprečavanja i rješavanja sukoba interesa, kako je utvrđena u tom članku, ne ovisi o donošenju nacionalnih provedbenih mjera. Međutim, člankom 61. FU-a iz 2018. sukob interesa i način njegova rješavanja nije sveobuhvatno uređen jer se u tom članku upućuje na poduzimanje odgovarajućih mjera kako bi se spriječio i riješio sukob interesa. Osim toga, nacionalna tijela i dalje su nadležna za donošenje dodatnih, a možda i detaljnijih i/ili strožih nacionalnih pravila, što je vidljivo iz upućivanja na „poduzimanje odgovarajućih daljnjih djelovanja u skladu s primjenjivim pravom” u članku 61. stavku 2. FU-a iz 2018.

U navedenom kontekstu primjena takvih nacionalnih pravila više ne bi bila isključivo nacionalno pitanje i mogla bi se uključiti u provjere, kontrole i revizije koje provode službe Komisije i Europski revizorski sud u skladu s člankom 61. stavkom 2. FU-a iz 2018. Iako su države članice i dalje nadležne za primjenu svojih dodatnih i/ili detaljnijih nacionalnih pravila (čak i ako se izravno primjenjuje članak 61. FU-a iz 2018.), trebale bi razmotriti usklađivanje ili dopunjavanje svih blažih ili nepotpunih nacionalnih pravila kako bi se poboljšala pravna sigurnost primjenjivih pravila kad je riječ o proračunu EU-a.

Primjeri pravila o etičnosti i sukobu interesa na razini država članica:

1. u jednoj državi članici osobe na rukovodećim položajima u državnoj upravi (npr. ministar, državni tajnik, voditelj središnjeg ureda) ne smiju imati više od 10 % udjela u privatnim trgovačkim društvima;
2. u drugoj državi članici šef države, ministri i zastupnici u parlamentu ne smiju primati darove, imati udjele u privatnim ili javnim trgovačkim društvima niti imati ugovore s vladom;
3. u trećoj državi članici osobe na položajima u javnom sektoru ne smiju obavljati djelatnosti trgovanja ako imaju više od 10 % udjela u nekom trgovačkom društvu;
4. u četvrtoj državi članici ministri i zastupnici u parlamentu ne smiju biti članovi nadzornih ili upravljačkih tijela privatnih trgovačkih društava, a ako imaju 0,5 % ili više udjela u privatnom trgovačkom društvu, moraju prenijeti upravljačka prava koja iz toga proizlaze na drugu osobu tijekom trajanja njihova mandata;
5. u petoj državi članici dužnosnici koji imaju financijske odgovornosti i čija hijerarhijska razina ili priroda dužnosti to zahtijeva obvezni su u roku od dva mjeseca od imenovanja poduzeti sve korake kako bi osigurali da se tijekom njihova mandata njihovom financijskom imovinom upravlja na način kojim se isključuju sva njihova prava na nadzor.

3.2.1. Definicija sukoba interesa

U skladu s člankom 61. FU-a iz 2018. sukob interesa postoji ako je „ugroženo nepristrano i objektivno obnašanje funkcije financijskog izvršitelja ili druge osobe” uključene u izvršenje proračuna „zbog obiteljskih, emotivnih, političkih ili nacionalnih razloga, ekonomskog interesa ili drugog izravnog ili neizravnog osobnog interesa”.

Sukob interesa može nastupiti čak i ako osoba nema stvarne koristi od situacije jer je dovoljno da postoje okolnosti koje ugrožavaju obnašanje njezine funkcije na objektivnom i nepristranom način. Međutim, takve okolnosti moraju na utvrđiv i jedinstven način biti povezane s konkretnim aspektima postupanja, ponašanja ili odnosa te osobe (ili utjecati na njih).

⁽¹⁾ Zajedno s direktivama EU-a o javnoj nabavi, pravilnicima o osoblju i brojnim sektorskim pravilima.

Povezanost s uvjerenjima, stajalištima, mišljenjima ili sklonostima osobe ne mora obično ili automatski značiti da postoji osobni interes (ali svaki je slučaj drukčiji). Međutim, osobe koje su uključene u izvršenje proračuna trebale bi pri ostvarivanju svojih prava na izražavanje, mišljenje te političko i građansko sudjelovanje uzeti u obzir potencijalne rizike za njihovu nepristranost u obnašanju funkcija te za ugled institucija ili tijela u kojima rade te upravljati tim rizicima ⁽¹²⁾.

Nadalje, sukob interesa obično ne postoji ako je riječ o osobi kao pripadniku opće javnosti ili širokog sloja stanovništva, osim ako se ta osoba (ili povezana osoba, npr. član obitelji) nalazi u posebnoj i drukčijoj situaciji u usporedbi s drugim pripadnicima opće javnosti ili širokog sloja stanovništva.

Isto tako, pojam sukoba interesa obično ne obuhvaća situacije u kojima dotična osoba obavlja zadaće izvršenja proračuna EU-a u vezi s odlukama 1. koje su općenite i temelje se na objektivnim kriterijima koji se primjenjuju na cijeli sektor gospodarstva ili na vrlo široku skupinu potencijalnih korisnika i 2. na koje stoga ne bi utjecali emotivni, politički ili nacionalni razlozi i ekonomski interes ni činjenica da su dotična osoba ili član njezine obitelji među korisnicima.

Nacionalni, politički, emotivni ili drugi razlozi iz članka 61. stavka 3. FU-a iz 2018. čimbenici su koji bi mogli ugroziti nepristranost i objektivnost osobe koja je uključena u izvršenje proračuna. U praktičnom smislu, kako bi se izbjeglo takvo ugrožavanje, osobe koje su uključene u izvršenje proračuna trebale bi se suzdržati od sudjelovanja, utjecaja ili pritiska koji bi mogli utjecati na njihovu nepristranost i objektivnost (ili na dojam o njihovoj nepristranosti ili objektivnosti) u obnašanju dužnosti. To se posebno odnosi na prijateljstvo ili neprijateljstvo, obiteljske odnose, stranačku pripadnost, udruživanje ili vjerska uvjerenja. Osobe koje su uključene u izvršenje proračuna trebale bi svoj rad i stručnu prosudbu temeljiti samo na pravnim i objektivnim kriterijima te na dostatnim i primjerenim dokazima ⁽¹³⁾.

Uključivanje upućivanja na slučajeve bilo kojeg „drugog izravnog ili neizravnog osobnog interesa” šire je od formulacije iz FU-a iz 2012., koja se odnosila na slučajeve „bilo kojeg drugog zajedničkog interesa s primateljem”. Neizravni interes ne podrazumijeva samo izravnu vezu između dotične osobe i korisnika sredstava EU-a.

Izravni i neizravni interesi mogu uključivati i darove ili reprezentaciju i negospodarske interese, ili proizlaziti iz sudjelovanja u radu nevladinih ili političkih organizacija (čak i ako sudjelovanje nije plaćeno) odnosno iz suprotstavljenih obveza odanosti prema jednom subjektu prema kojem osoba ima obvezu te prema drugoj osobi ili subjektu prema kojem osoba ima obvezu.

Primjer osobnog interesa:

voditelj upravljačkog tijela/agencije za plaćanja:

1. može imati izravan osobni (obiteljski) interes u dodjeli sredstava EU-a projektu trgovačkog društva u vlasništvu njegova bračnog druga/partnera (te bi stoga trebao prijaviti da postoji sukob interesa i suzdržati se od sudjelovanja u odlučivanju o tom projektu kako bi se situacijom moglo upravljati);
2. može imati neizravan osobni (obiteljski) interes u dodjeli sredstava EU-a trgovačkom društvu koje je obećalo da će otvoriti novu tvornicu, čiji će najvažniji podugovaratelj najvjerojatnije biti trgovačko društvo bračnog druga/partnera (te bi se stoga trebao suzdržati od odlučivanja o postupku dodjele) ili je društvo bračnog druga/partnera vlasnik zemljišta koje će predmetno društvo trebati kupiti kako bi izgradilo tvornicu.

⁽¹²⁾ Vidjeti, na primjer, i članke 12., 12.b, 15. i 17.a Uredbe br. 31 (EEZ), 11 (EZAE) o Pravilniku o osoblju za dužnosnike i Uvjetima zaposlenja ostalih službenika Europske ekonomske zajednice i Europske zajednice za atomsku energiju.

⁽¹³⁾ Vidjeti, na primjer, i članke 12., 12.b, 15. i 17.a Uredbe br. 31 (EEZ), 11 (EZAE) o Pravilniku o osoblju za dužnosnike i Uvjetima zaposlenja ostalih službenika Europske ekonomske zajednice i Europske zajednice za atomsku energiju i Delegiranu uredbu Komisije (EU) br. 240/2014 od 7. siječnja 2014. o europskom kodeksu ponašanja za partnerstvo u okviru Europskih strukturnih i investicijskih fondova (SL L 74, 14.3.2014., str. 1.).

Odnosi koji se smatraju obiteljskim vezama mogu se razlikovati među zemljama te ih je potrebno analizirati u pravnom i kulturnom kontekstu (na primjer, ovisno o stupnju srodstva). Međutim, tekst i svrha članka 61. FU-a iz 2018., kako je utvrđeno u poglavlju 2., odnosno zaštita integriteta i nepristranosti postupka odlučivanja povezanog s izvršenjem proračuna EU-a te povjerenja javnosti u taj postupak, temelj su za opće smjernice.

- Prvo, trebalo bi napomenuti da se u članku 61. stavku 3. FU-a iz 2018. odvojeno upućuje na „obiteljske” i na „emotivne razloge”. Emotivna povezanost između članova obitelji stoga nije nužna da bi se nepristranost osobe smatrala ugroženom zbog obiteljskih razloga.
- Drugo, člankom 61. stavkom 3. FU-a iz 2018. sukob interesa nije utvrđen kao automatska posljedica obiteljskog odnosa, nego je nužno da nepristranost dotične osobe bude ugrožena (u iznimnim slučajevima nepristranost možda nije ugrožena).
- Treće, iz svrhe članka 61. FU-a iz 2018. da se zaštite integritet izvršenja proračuna i povjerenje javnosti može se zaključiti da bi pojam obitelji trebao obuhvaćati odnose između dotične osobe i uključene strane koji bi obično izazvali opravdane sumnje o mogućem neprimjerenom obiteljskom utjecaju na obnašanje službenih funkcija.

U tom kontekstu članak 61. FU-a iz 2018. trebao bi se odnositi barem na užu obitelj. Pojam uže obitelji znatno je širi od pojma nuklearne obitelji, ali njegova točna definicija nije univerzalno priznata ni utvrđena u zakonodavstvu EU-a, osim u posebnim područjima politike, kao što su migracije. Službe Komisije smatraju da bi u kontekstu članka 61. FU-a iz 2018. i na temelju njegove svrhe „uža obitelj” trebala obuhvaćati barem sljedeće odnose, uključujući odnose koji su nastali posvojenjem: bračnog druga (uključujući partnera s kojim je osoba u (ne)registriranoj izvanbračnoj zajednici), djecu i roditelje, (pra)bake i (pra)djedove i (pra)unučad, (polu)braću i (polu)sestre (uključujući one iz spojenih obitelji), ujake, stričeve, tetke i njihove bračne drugove, nećakinje i nećake, bratiće i sestrične u prvom koljenu, roditelje bračnog druga, bračne drugove djece, braću i sestre bračnog druga, bračne drugove roditelja te pastorčad.

Postojanje jednog od tih obiteljskih odnosa između dotične osobe i uključene strane trebalo bi objektivno smatrati sukobom interesa (vidjeti poglavlje 3.2.3.), osim u iznimnim, objektivno opravdanim okolnostima.

Osim što je povezan s pojmom „uže obitelji”, sukob interesa može nastati i u vezi sa širim pojmom „šire obitelji”, i to zbog pravila i propisa ili društvene predodžbe u predmetnoj zemlji ili ako se u obzir uzimaju dodatne okolnosti kao što su emotivna ili ekonomska povezanost.

- Naposljetku, povjerenje javnosti u dobro izvršenje proračuna EU-a kako je zajamčeno člankom 61. FU-a iz 2018. u načelu je nedjeljivo. Građani u zemlji A trebaju imati povjerenja u integritet izvršenja proračuna u zemlji B. Stoga postoji vrlo malo prostora za odstupanja između zemalja u primjeni standarda koji proizlaze iz članka 61. FU-a iz 2018.

Slično tomu, bliski prijateljski odnos (ili odnos kumstva), koji može biti prisniji nego odnos s užom obitelji, mogao bi dovesti do situacije u kojoj bi dotična osoba, zahvaljujući određenom odnosu sa svojim prijateljem, ugrozila svoju nepristranost i objektivnost.

Sve osobe koje trajno žive u kućanstvu dotične osobe nalaze se barem u situaciji koja bi se objektivno mogla smatrati sukobom interesa ⁽¹⁴⁾, osim ako se takav zaključak ne ospori objektivno vjerodostojnim protuargumentom.

Primjer pravila o etičnosti i sukobu interesa na razini država članica:

u jednoj državi članici zastupnici u parlamentu, članovi vlade ili lokalnog izvršnog tijela ne smiju zaposliti osobu iz „najužeg obiteljskog kruga” (bračni drug, djeca i roditelji) na radno mjesto parlamentarnog asistenta ili člana kabineta. Zakonom je propisana obveza da se prijavi zaposlenje osobe iz „šireg obiteljskog kruga” (braća, sestre, braća i sestre bračnog druga, nećaci ili nećakinje, bivši bračni drugovi itd.).

⁽¹⁴⁾ Vidjeti poglavlje 3.2.3.

3.2.2. *Tko je sve obuhvaćen?*

Komisija je odgovorna za izvršenje proračuna EU-a u suradnji s državama članicama i u skladu s financijskim pravilima za njegovo donošenje i izvršenje, vodeći pritom računa o načelima dobrog financijskog upravljanja (članak 317. UFEU-a ⁽¹⁵⁾ i članak 63. stavak 1. FU-a).

Članak 61. FU-a iz 2018. odnosi se na financijske izvršitelje i druge osobe (na razini EU-a ili nacionalnoj razini), uključujući nacionalna tijela, koji su na bilo kojoj razini uključeni u izvršenje proračuna EU-a u okviru izravnog, neizravnog i podijeljenog upravljanja (uključujući pripremne akte, revizije ili kontrole). To znači da se članak 61. FU-a iz 2018. primjenjuje na sve osobe i subjekte u nadležnosti država članica ⁽¹⁶⁾ koji su uključeni u izvršenje proračuna EU-a ⁽¹⁷⁾.

Članak 61. FU-a iz 2018. odnosi se na: i. financijske izvršitelje ⁽¹⁸⁾ (u smislu glave IV. poglavlja 4. članaka 73., 76., 77. i 89. FU-a iz 2018.) koji su dužnosnici za ovjeravanje (svaka institucija EU-a izvršava dužnosti dužnosnika za ovjeravanje te delegira i povjerava na osnovi daljnjeg delegiranja svoje dužnosti dužnosnika za ovjeravanje osoblju na odgovarajućoj razini), računovodstvene službenike (koje svaka institucija EU-a imenuje među dužnosnicima na koje se primjenjuje Pravilnik o osoblju ⁽¹⁹⁾) i blagajnike (koji se imenuju odlukom računovodstvenog službenika institucije EU-a na temelju propisno obrazloženog prijedloga odgovornog dužnosnika za ovjeravanje); i ii. osoblje (uključujući članove povjerenstava za otvaranje ponuda i odbora za evaluaciju te vanjske stručnjake odabrane kao pomoć ⁽²⁰⁾) koje je uključeno u izvršenje proračuna EU-a.

Vanjski partneri kojima je povjereno (neizravno) upravljanje sredstvima EU-a navedeni u članku 62. stavku 1. točki (c) FU-a iz 2018., uključujući sve subjekte s kojima vanjski partner ima ugovorni odnos u pogledu izvršenja proračuna (npr. financijski posrednici), isto su tako obuhvaćeni područjem primjene članka 61. FU-a iz 2018., kao i njihovo osoblje i članovi, ako su u nadležnosti država članica i uključeni u izvršenje proračuna EU-a (vidjeti dodatne pojedinosti i preporuke u poglavlju 4.).

Članak 61. FU-a iz 2018. izravno se primjenjuje na izvršne agencije iz članka 69. FU-a iz 2018.

Pravila o sukobu interesa kad je riječ o decentraliziranim agencijama iz članka 70. FU-a iz 2018. utvrđena su člankom 42. Okvirne financijske uredbe ⁽²¹⁾. Pravila o sukobu interesa za tijela javno-privatnog partnerstva iz članka 71. FU-a iz 2018. utvrđena su člankom 27. Ogladne financijske uredbe ⁽²²⁾. U tim se člancima odražavaju odredbe članka 61. FU-a iz 2018. i

⁽¹⁵⁾ Ugovor o funkcioniranju Europske unije.

⁽¹⁶⁾ Uredbe su pravni akti koji se automatski i ujednačeno primjenjuju na sve države članice EU-a čim stupe na snagu i koje nije potrebno prenijeti u nacionalno zakonodavstvo. One su u cijelosti obvezujuće za sve države članice EU-a.

⁽¹⁷⁾ Članak 61. FU-a iz 2018. općenito se ne primjenjuje na natjecatelje, ponuditelje, podnositelje zahtjeva, korisnike (uključujući krajnje primatelje u kontekstu financijskih instrumenata u okviru podijeljenog upravljanja) i ugovaratelje te se ne bi trebao upotrebljavati u odnosu na njih osim ako se nalaze u posebnoj i drukčijoj situaciji. U tom pogledu, u pojedinim se slučajevima može primijeniti članak 61. FU-a iz 2018., a zaključak se može donijeti samo uzimajući u obzir pravni okvir u skladu s kojim navedeni natjecatelji, ponuditelji, podnositelji zahtjeva, korisnici i ugovaratelji izvršavaju svoje uloge ili funkcije. Na primjer, za potrebe Uredbe o zajedničkim odredbama („UZO“) korisnik može biti tijelo koje dodjeljuje potporu (u kontekstu državne potpore ako je potpora po poduzetniku manja od 200 000 EUR). Slična situacija javlja se u kontekstu operacija financijskih instrumenata ako je korisnik tijelo koje provodi financijski instrument ili fond fondova (ovisno o slučaju) ili ako je upravljačko tijelo korisnik tehničke pomoći u okviru određenog programa. U navedenim slučajevima ta tijela izvršavaju proračun EU-a i obuhvaćena su odredbama članka 61. FU-a iz 2018. Slična situacija javlja se kada tijelo neke od svojih zadaća povezanih s izvršenjem proračuna povjeri vanjskom trgovačkom društvu. U tom je slučaju vanjsko trgovačko društvo uključeno u izvršenje proračuna i stoga obuhvaćeno odredbama članka 61. FU-a iz 2018. Za dodatne informacije vidjeti zadnji odlomak poglavlja 3.2.4., poglavlje 4.1. za izravno/neizravno upravljanje, poglavlje 5.2. za podijeljeno upravljanje i kraj poglavlja 6.4., u kojem su navedene dodatne mjere koje se odnose na korisnike i ugovaratelje.

⁽¹⁸⁾ <https://myintracomm.ec.europa.eu/budgweb/en/man/finactor/Pages/finactor.aspx>

⁽¹⁹⁾ Uredba br. 31 (EEZ), 11 (EZA) o Pravilniku o osoblju za dužnosnike i Uvjetima zaposlenja ostalih službenika Europske ekonomske zajednice i Europske zajednice za atomsku energiju.

⁽²⁰⁾ Članak 150. stavak 5. FU-a iz 2018.

⁽²¹⁾ Delegirana uredba Komisije (EU) 2019/715 od 18. prosinca 2018. o okvirnoj financijskoj uredbi za tijela osnovana na temelju UFEU-a i Ugovora o Euratomu na koja se upućuje u članku 70. Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046 Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 122, 10.5.2019., str. 1.).

⁽²²⁾ Delegirana uredba Komisije (EU) 2019/887 od 13. ožujka 2019. o ogradnoj financijskoj uredbi za tijela javno-privatnog partnerstva iz članka 71. Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046 Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 142, 29.5.2019., str. 16.).

izričito se navode članovi njihovih upravnih odbora; osim toga, ti su članci uključeni u financijska pravila svih predmetnih decentraliziranih agencija i tijela javno-privatnog partnerstva. Ako ti subjekti izvršavaju proračun EU-a u okviru neizravnog upravljanja, primjenjuje se članak 61. FU-a iz 2018.

U slučaju podijeljenog upravljanja nacionalna tijela odgovorna su za uspostavu sustava unutarnje kontrole s jasno dodijeljenim odgovornostima/zadaćama jer je to važno da bi se utvrdila „uključenost određene osobe u izvršenje proračuna” u svakom pojedinom slučaju.

Međutim, trebalo bi napomenuti da u skladu s člankom 61. stavkom 1. FU-a iz 2018. „uključenost” obuhvaća pripremne akte i sve korake postupka planiranja, odlučivanja, upravljanja, revizije i kontrole u pogledu upotrebe sredstava EU-a. Stoga taj pojam obuhvaća sve osobe koje bi mogle utjecati na postupak odlučivanja, uključujući nacionalna, regionalna i lokalna tijela, osoblje ili članove tih tijela i članove vlade ako su uključeni u bilo koji od navedenih koraka pri izvršenju proračuna EU-a.

Stoga se članak 61. FU-a iz 2018. primjenjuje na sve korake koje poduzimaju ili trebaju poduzeti sve osobe koje su odgovorne za postupak odlučivanja povezan s izvršenjem proračuna EU-a i/ili osobe koje mogu upravljati tim postupkom i/ili utjecati na njega. Međutim, njihova uključenost treba biti objektivno važna: osoba treba imati određeno diskrecijsko pravo ili kontrolu nad izvršenjem proračuna (odnosno ovlast za djelovanje ili davanje uputa onima koji djeluju; savjetodavna uloga ili davanje mišljenja onima koji djeluju).

Primjer osobe koja radi za upravljačko tijelo/službu Komisije, ali nije uključena u izvršenje proračuna EU-a i stoga nije obuhvaćena područjem primjene članka 61. FU-a iz 2018.:

član osoblja koji radi u Odjelu za komunikacije i odgovoran je samo za objavu poziva na podnošenje prijedloga na internetskim stranicama, ali ne sudjeluje u njihovoj pripremi, nije uključen u izvršenje proračuna (čak i ako radi za upravljačko tijelo/službu Komisije).

Osim razine povezanosti s postupkom odlučivanja, potrebno je uzeti u obzir i druge važne aspekte, kao što su priroda i važnost preuzetih odgovornosti (bez obzira na to jesu li političke, administrativne, zakonodavne ili izvršne), postojeće funkcionalne ili hijerarhijske veze, priroda postupka odlučivanja te njegova transparentnost i otvorenost javnom nadzoru. Svi ti aspekti utječu i na objektivni dojam o sukobu interesa (vidjeti poglavlje 3.2.4.).

Primjeri osoba na svim razinama koje su uključene u izvršenje proračuna EU-a, uključujući pripremne akte, te su stoga obuhvaćene područjem primjene članka 61. FU-a iz 2018.:

1. član vlade ili povjerenik koji ima izravne ili neizravne ovlasti za davanje uputa tijelu ili službi koja upravlja sredstvima EU-a ili da na njih utječe (to je važno ako postoji rizik da će položaj dovesti do konkretnih situacija iz kojih bi mogao proizaći sukob interesa ili koje bi se mogle smatrati sukobom interesa);
2. voditelj nacionalnog ili regionalnog tijela/službe Komisije/tijela, ureda ili agencije EU-a koji upravljaju sredstvima EU-a ovlašten za davanje uputa osobi odgovornoj za procjenu zahtjeva za sredstva EU-a (kao što je prethodno navedeno);
3. član osoblja nacionalnog ili regionalnog tijela/službe Komisije/tijela, ureda ili agencije EU-a koji upravljaju sredstvima EU-a odgovoran za upravljanje ugovorima o javnoj nabavi ili bespovratnim sredstvima (kao što je prethodno navedeno);
4. član osoblja agencije za plaćanja/tijela za ovjeravanje/tijela za reviziju/službe Komisije (ili neka druga osoba/subjekt kojem je povjerena aktivnost) odgovoran za reviziju izvršenja sredstava EU-a.

Sastav savjetodavnih skupina u odnosu na izvršenje proračuna

Privatni interesi mogu utjecati na izvršenje javnog proračuna putem savjetodavnih skupina koje su osnovala javna tijela. Savjetodavna ili stručna skupina odnosi se na bilo koju komisiju, odbor, povjerenstvo, radnu skupinu ili sličnu skupinu ili bilo koji njihov pododbor ili drugu podskupinu koja institucijama EU-a i nacionalnim tijelima pruža savjete, stručno znanje ili preporuke o izvršenju proračuna. Te su skupine obično sastavljene od predstavnika javnih tijela, privatnog sektora i/ili organizacija civilnog društva, a mogu ih osnovati institucije EU-a i nacionalna tijela.

Rizik za integritet izvršenja proračuna može nastati ako, na primjer, privatni interesi snažno usmjeravaju ili utječu na rad savjetodavnih skupina. Kada, na primjer, direktori poduzeća ili predstavnici interesnih skupina savjetuju vlade kao članovi savjetodavne skupine, oni djeluju u okviru postupka odlučivanja izravnim utjecanjem na donositelje odluka, a pritom i dalje imaju svoje privatne interese. U tom pogledu, iako je stručno znanje savjetodavnih skupina uistinu važno za kvalitetu postupka odlučivanja, jednako je važno da takve skupine imaju uravnotežen sastav koji predstavlja različita relevantna područja stručnosti i interesa potrebna za konkretne zadaće i/ili odluke predmetnog tijela.

Kad je riječ o primjeni članka 61. FU-a iz 2018. na članove takvih savjetodavnih skupina važno je razlikovati sektorske ili društvene interese koje oni službeno zastupaju u savjetodavnoj skupini od osobnih interesa člana (npr. zato što projekt podnesen savjetodavnoj skupini vodi bračni drug/partner člana). U tom je slučaju član obavezan prijaviti situaciju i potrebno ga je isključiti iz rasprave o tom projektu.

3.2.3. „Situacije koje se objektivno mogu smatrati sukobom interesa”

Sve aktivnosti ili interesi koji bi mogli ometati nepristrano i objektivno obnašanje funkcija financijskog izvršitelja ili druge osobe i time utjecati na povjerenje javnosti u dobro financijsko upravljanje proračunom EU-a situacije su koje se mogu smatrati sukobom interesa.

Situacija koja se smatra sukobom interesa osobito može nastati kada osoba, bez obzira na njezine namjere, može objektivno uvidjeti ili se može smatrati da ima suprotstavljene osobne i javne interese jer bi se time mogla ugroziti sposobnost te osobe da nepristrano i objektivno ispunjava svoje zadaće i odgovornosti (npr. rizik ili mogućnost pogodovanja ili neprijateljstva zbog obiteljskih, nacionalnih ili političkih razloga objektivno se mogu smatrati sukobom interesa). Situacija koja se smatra sukobom interesa obuhvaća objektivne okolnosti koje utječu na povjerenje i pouzdanje u neovisnost i nepristranost osobe ili subjekta, čak i ako ne dođe do sukoba interesa ⁽²³⁾ ili osoba zapravo nema koristi od takve situacije. U tom je kontekstu iznimno važno očuvati djelotvorno poštovanje pravila o izbjegavanju sukoba interesa i izbjeći sumnje koje bi razumna, informirana, objektivna i dobronamjerna osoba mogla imati u pogledu usklađenosti ponašanja osobe uključene u izvršenje proračuna.

Uključivanjem formulacije „situacije koje se objektivno mogu smatrati sukobom interesa” u članak 61. FU-a iz 2018. osigurava se djelomična usklađenost s definicijom sukoba interesa iz Direktive o javnoj nabavi. Međutim, u usporedbi s Direktivom o javnoj nabavi, članak 61. FU-a iz 2018. sadržava izraz „objektivno”: taj je izraz dodan u FU iz 2018. kako bi se naglasilo da je važno da se rizik od predodžbe o sukobu interesa temelji na objektivnim i razumnim razmatranjima. To posebno uključuje provjerljive činjenične pokazatelje da postoje poveznice ⁽²⁴⁾ između predmetnih funkcija i interesa, na primjer ovlast za djelovanje ili davanje uputa, poveznica preko treće osobe, trajna poveznica s prethodnim položajima, poveznica s budućim položajima ili hijerarhijska i/ili funkcionalna poveznica.

⁽²³⁾ Npr. član osoblja djelotvorno se koristi svojim ovlastima kako bi pogodio ili namjerno dao prednost gospodarskom subjektu u vlasništvu člana uže obitelji

⁽²⁴⁾ Presuda Suda od 12. ožujka 2015., *eVigilo Ltd.*, C-538/13, ECLI:EU:C:2015:166, točka 45.: „Činjenice i dokazi, kao što su tvrdnje u glavnom postupku koje se tiču veza između stručnjaka koje je imenovao javni naručitelj i specijaliziranih stručnjaka poduzetnika kojima je dodijeljen ugovor, među ostalim, okolnost da te osobe rade zajedno na istom sveučilištu, pripadaju istoj skupini istraživanja ili su u podređenom odnosu unutar toga sveučilišta, ako se oni utvrde, predstavljaju objektivne elemente koji moraju dovesti do pokretanja ozbiljnog ispitivanja javnog naručitelja ili, ovisno o slučaju, tijela upravnog ili sudskog nadzora.”

Interes treba biti dovoljno važan kako bi se moglo smatrati da je „ugroženo nepristrano i objektivno obnašanje funkcije”. U pravilu bi se moglo tvrditi da što su veće ovlasti i odgovornost te veći interes ili veća uključenost u izvršenje proračuna, to je veća vjerojatnost da će doći do situacije koja se može smatrati sukobom interesa.

U tom pogledu u članku 61. FU-a iz 2018. nije utvrđen točan kvantitativni prag za interese koji bi mogli dovesti do sukoba interesa te se čini da takav prag nije moguće utvrditi. Udio od 10 % u trgovačkom društvu možda se ne čini znatnim, ali takav bi udio (ili čak manji postotni udio) i dalje mogao biti najveći pojedinačni udio u predmetnom trgovačkom društvu, mogao bi biti povezan s pravom na veto na važne odluke društva ili činiti vrijednu imovinu s obzirom na veličinu društva. U takvim situacijama bit će potrebno temeljito ispitati svaki slučaj.

Primjeri kada bi se osoba koja radi za upravljačko tijelo/agenciju za plaćanja (ili nacionalno ugovorno tijelo) ili za službu Komisije i zadužena je za evaluaciju zahtjeva za financiranje sredstvima EU-a mogla naći u situaciji koja bi mogla biti sukob interesa ili se objektivno može smatrati sukobom interesa:

1. osoba (ili njezin partner) istodobno pruža konzultantske usluge za konzultantsko poduzeće ili treću osobu koja pruža usluge konzultantskom poduzeću u vezi s podnošenjem zahtjeva za financiranje sredstvima EU-a;
2. osoba (ili član njezine uže obitelji) izravno je ili neizravno vlasnik trgovačkog društva koje podnosi zahtjev za financiranje sredstvima EU-a;
3. osoba ima bliski prijateljski odnos s direktorima/vlasnicima trgovačkog društva koje podnosi zahtjev za financiranje sredstvima EU-a;
4. osoba je kandidat (kao član političke stranke) za javnu dužnost i njezina politička stranka ima poslovni odnos s određenim podnositeljem zahtjeva za financiranje sredstvima EU-a;
5. prije nego što napusti svoj položaj u javnoj službi, osoba pregovara o svojem budućem zaposlenju u trgovačkom društvu koje podnosi zahtjev za financiranje sredstvima EU-a ⁽²⁵⁾ (ili povezanom odnosno partnerskom trgovačkom društvu ili drugom društvu u kojem se vlasnička struktura preklapa s vlasničkom strukturom društva koje podnosi zahtjev za financiranje sredstvima EU-a);
6. osoba je nedavno radila na upravljačkom položaju u trgovačkom društvu koje podnosi zahtjev za financiranje sredstvima EU-a i bila je zadužena za konkretni sektor društva koji sada traži financiranje;
7. ako osoba živi u općini koja podnosi zahtjev za financiranje infrastrukture, to se ne bi nužno i objektivno trebalo smatrati sukobom interesa. Što je veća skupina kojoj osoba pripada i koja bi imala koristi od mjere, kao što su u ovom slučaju stanovnici predmetne općine, to je rizik od sukoba interesa općenito sve manji. Međutim, i dalje je nužno procijeniti svaki pojedini slučaj: ako osoba, na primjer, ima određene koristi od mjere financiranja, npr. ako javna infrastruktura pridonosi povećanju vrijednosti nekretnina u njezinu susjedstvu i stoga postoji ili se stvori dojam o sukobu interesa.

3.2.4. Obveze u slučaju sukoba interesa

Pravila o sukobu interesa trebala bi se provoditi na sveobuhvatan i preventivan način jer im je cilj ponajprije spriječiti da se osoba nađe u situaciji u kojoj bi iskoristila svoje ovlasti vođena svojim interesom. Ako se čini da bi nepristranu prosudbu osobe koja je uključena u izvršenje proračuna EU-a mogli ugroziti osobni interesi, i to pogodovanjem određenom izboru ili prekomjerno kritičkim ili neprijateljskim ponašanjem da bi se izbjegao dojam o pogodovanju, ta bi se situacija trebala bez odgode riješiti prije nego što dovede do bilo kakvog protupravnog postupanja.

Ako postoji situacija koja se objektivno može smatrati sukobom interesa, potrebno ju je ispitati i riješiti kako se više ne bi objektivno mogla smatrati sukobom interesa. U tom kontekstu i ne dovodeći u pitanje stroga nacionalna pravila, financijski izvršitelji i druge osobe uključene u izvršenje proračuna EU-a dužne su:

- suzdržati se od poduzimanja bilo kakvih radnji koje bi mogle dovesti do sukoba njihovih osobnih interesa s interesima EU-a,

⁽²⁵⁾ OECD *Managing Conflict of Interest in the Public Sector* (Upravljanje sukobom interesa u javnom sektoru), Smjernice OECD-a i iskustva zemalja (2003.), str. 25., <http://www.oecd.org/corruption/ethics/48994419.pdf>.

Primjer:

suzdržati se od poduzimanja bilo kakvih radnji koje se odnose na njihove osobne interese. Osoba ne smije odlučivati o dodjeli javnih sredstava za projekt ni sudjelovati u praćenju, kontroli ili reviziji projekta u koji je uključena ili je bila uključena (ili u koji su uključeni ili su bili uključeni njezini bliski prijatelji ili članovi uže obitelji).

- poduzimati odgovarajuće mjere za sprečavanje sukoba interesa u zadaćama koje su u njihovoj nadležnosti,

Primjer:

dotična osoba dužna je suzdržati se od donošenja odluka koje utječu na dodjelu sredstava vlastitim subjektima (ili subjektima njezine uže obitelji). Potrebno je osigurati da ne postoji utjecaj na odlučivanje ⁽²⁶⁾ o izvršenju proračuna. Na primjer, poljoprivredno zemljište (ako je prihvatljivo) automatski (jer ne postoji postupak odabira) korisniku daje pravo na primanje izravnih plaćanja u okviru Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi. U takvoj situaciji dotična osoba ne bi trebala biti uključena u postupak odlučivanja o prihvatljivosti određene zemljišne čestice.

- poduzimati odgovarajuće mjere za rješavanje svih situacija koje se objektivno mogu smatrati sukobom interesa.

Primjer:

dotična osoba mogla bi poduzeti mjere kojima se osigurava da više neće biti uključena ni u jedan korak izvršenja proračuna ili da više neće imati gospodarski interes ili drugi osobni interes u smislu članka 61. FU-a iz 2018. u vezi sa subjektom koji podnosi zahtjev za financiranje sredstvima EU-a. Stoga bi osoba mogla prekinuti sve odnose sa subjektom; ili bi se trebala suzdržati od sudjelovanja u bilo kakvoj odluci o dodjeli sredstava EU-a predmetnom subjektu (među ostalim i podnijeti ostavku ako se pravodobnim suzdržavanjem situacija nije mogla riješiti na odgovarajući način); ili bi subjekt mogao povući zahtjev za financiranje sredstvima EU-a.

Korake navedene u nastavku potrebno je poduzeti ako postoji rizik od sukoba interesa u vezi s osobom uključenom u izvršenje proračuna EU-a.

- Osoba to mora prijaviti nadređenoj osobi (ili relevantnom dužnosniku za ovjeravanje na osnovi delegiranja) (ili, ako je riječ o politički izloženim osobama, dobra je praksa da osoba otkrije relevantne osobne interese u javnoj izjavi o interesima).
- Relevantna nadređena osoba (ili relevantni dužnosnik za ovjeravanje na osnovi delegiranja) dužna je u pisanom obliku potvrditi postoji li sukob interesa (a dotična osoba dužna je suzdržati se od postupanja koje rezultira *gotovim činom* dok nadređena osoba ne donese odluku). Nadređena osoba dužna je prosuditi i pozorno razmotriti bi li osoba koja je upoznata s relevantnim činjenicama mogla smatrati da je integritet organizacije ugrožen zbog neriješenog sukoba interesa. Nadređena osoba trebala bi ocijeniti je li potrebno zamijeniti osobu koja je prijavila mogući sukob interesa. Prije toga i ne dovodeći u pitanje primjenjivo pravo, tijelo ili nadređena osoba trebali bi s dotičnom osobom raspraviti o situaciji kako bi se bolje procijenio rizik od pristranog izvršavanja dužnosti.
- Ako se utvrdi da je došlo do sukoba interesa, relevantno nacionalno tijelo (ili tijelo za imenovanje) dužno je osigurati da dotični član osoblja prestane sa svim relevantnim aktivnostima povezanim s izvršenjem proračuna, uključujući sve pripremne akte.

⁽²⁶⁾ Uključujući provjeru, odobravanje, plaćanje i računovodstveno praćenje potraživanja ili zahtjeva za plaćanje.

Člankom 61. FU-a iz 2018. od nacionalnog tijela (ili relevantnog dužnosnika za ovjeravanje na osnovi delegiranja) zahtijeva se da osigura poduzimanje odgovarajućih daljnjih djelovanja u skladu s primjenjivim pravom (vidjeti poglavlja 3.2. i 6.2.). To je važno za rješavanje tog pitanja, ali i da bi se omogućio kontinuitet poslovanja. U tom pogledu, tijelu (ili relevantnom dužnosniku za ovjeravanje na osnovi delegiranja) može biti potreban savjet ili intervencija drugih nadležnih tijela, u skladu s primjenjivim pravom.

Naposljetku, ako postoji neriješena situacija koja se objektivno može smatrati sukobom interesa ili ako se sukob interesa ostvari, npr. član osoblja koristi se svojim ovlastima kako bi pogodio ili namjerno dao prednost gospodarskom subjektu u vlasništvu člana uže obitelji, trebalo bi ispitati učinak sukoba interesa na izvršenje proračuna EU-a ⁽²⁷⁾, među ostalim kako bi se utvrdile odgovarajuće korektivne mjere (npr. ukidanje i ponovna evaluacija postupaka dodjele, otkazivanje ugovora/ sporazuma, suspenzija plaćanja, provedba financijskih ispravaka i povrat sredstava). Nadalje, takve bi se situacije općenito mogle smatrati protupravnim postupanjem na temelju upravnog prava, zakona o javnoj službi ili kaznenog prava te bi ih kao takve trebalo kažnjavati. S druge strane, pokušaji natjecatelja, ponuditelja ili podnositelja zahtjeva da nepropisno utječu na postupak dodjele ili pribave povjerljive informacije trebali bi se smatrati barem teškom povredom dužnosti i dovesti do isključenja iz sudjelovanja u postupcima dodjele (kao u slučaju izravnog/neizravnog upravljanja u skladu s člankom 136. stavkom 1. točkom (c) podtočkama iv. i v. – vidjeti poglavlje 4.).

4. POSEBNI ELEMENTI ZA IZRAVNO/NEIZRAVNO UPRAVLJANJE

Kako je utvrđeno člankom 36. stavkom 3. točkom (c) FU-a iz 2018. o unutarnjoj kontroli izvršenja proračuna za sve načine upravljanja (uključujući izravno/neizravno upravljanje), sustavi unutarnje kontrole trebaju omogućivati izbjegavanje sukoba interesa.

U okviru izravnog upravljanja, u skladu s člankom 62. stavkom 1. točkom (a) FU-a 2018., Komisija (odnosno osoblje Komisije) izvršava proračun izravno putem svojih službi.

U okviru neizravnog upravljanja, u skladu s člankom 62. stavkom 1. točkom (c) FU-a iz 2018. ⁽²⁸⁾, Komisija povjerava izvršenje proračuna vanjskim partnerima. Primjeri takvih vanjskih partnera su međunarodne organizacije u okviru Ujedinjenih naroda, Europska banka za obnovu i razvoj, Europska investicijska banka, Europski investicijski fond, tijela EU-a ⁽²⁹⁾, tijela privatnog prava koja pružaju javne usluge, tijela javnog prava, uključujući organizacije država članica, te treće zemlje ⁽³⁰⁾ ili tijela koja su one imenovala.

Međutim, čak i ako su vanjski partneri odgovorni za uspostavu i održavanje djelotvornog i učinkovitog sustava unutarnje kontrole, Komisija i dalje ima krajnju odgovornost i obvezu izvršenja proračuna EU-a. Stoga bi Komisija u sporazume (nove ili izmijenjene) koji su potpisani s vanjskim partnerima trebala uključiti obveze povezane s izbjegavanjem sukoba interesa koje proizlaze iz članka 61. FU-a iz 2018. To je još važnije ako vanjski partner nije u nadležnosti država članica ⁽³¹⁾ (vidjeti poglavlje 3.2.2.). Vanjski partneri trebali bi uključiti te obveze i u svoje sporazume s bilo kojim drugim subjektom (npr. provedbenim subjektima kao što su financijski posrednici) s kojim imaju ugovorni odnos u pogledu izvršenja proračuna. Međutim, vanjski partneri i dalje su nadležni za donošenje dodatnih, a možda i detaljnijih i/ili strožih pravila, ali su dužni poštovati barem obveze iz članka 61. FU-a iz 2018.

⁽²⁷⁾ Za osoblje institucija EU-a vidjeti i članak 93. FU-a iz 2018.

⁽²⁸⁾ Vidjeti i članke 156., 157. i 158. FU-a iz 2018.

⁽²⁹⁾ Potrebno je napomenuti da izvršne agencije (članak 69. FU-a iz 2018.) izravno primjenjuju odredbe FU-a.

Pravila o sukobu interesa za decentralizirane agencije (članak 70. FU-a iz 2018.) utvrđena su člankom 42. Delegirane uredbe Komisije (EU) 2019/715 od 18. prosinca 2018. o okvirnoj financijskoj uredbi za tijela osnovana na temelju UFEU-a i Ugovora o Euratomu na koja se upućuje u članku 70. FU-a iz 2018.

Pravila o sukobu interesa za tijela javno-privatnog partnerstva (članak 71. FU-a iz 2018.) utvrđena su člankom 27. Delegirane uredbe Komisije (EU) 2019/887 od 13. ožujka 2019. o ogleđnoj financijskoj uredbi za tijela javno-privatnog partnerstva iz članka 71. FU-a iz 2018.

⁽³⁰⁾ Ove su smjernice važne i za, na primjer, neizravno upravljanje sa zemljom korisnicom (IMBC) za zemlje kandidatkinje, pri čemu sredstva EU-a izvršavaju partnerske zemlje/zemlje korisnice u okviru neizravnog upravljanja; za druge oblike neizravnog upravljanja partnerskih zemalja/zemalja korisnica u okviru Europskog instrumenta za susjedstvo (ENI) (npr. procjene programa; Egipat ili Tunis) te za nacionalne dužnosnike za ovjeravanje i slične funkcije u partnerskim zemljama koje podrazumijevaju odgovornost za upravljanje sredstvima EU-a.

⁽³¹⁾ Uredbe su pravni akti koji se automatski i ujednačeno primjenjuju na sve države članice EU-a čim stupe na snagu i koje nije potrebno prenijeti u nacionalno zakonodavstvo. One su u cijelosti obvezujuće za sve države članice EU-a.

Komisija je zadužena i za nadzor tih partnera kako bi oni ispunili svoje dužnosti ⁽³²⁾. To je obvezno i važno jer je, u okviru neizravnog upravljanja, Komisija dužna osigurati da vanjski partneri osiguraju razinu zaštite financijskih interesa EU-a jednaku onoj koja se osigurava izravnim upravljanjem ⁽³³⁾.

Iako se izravnim upravljanjem omogućuje kontinuirano sprečavanje, otkrivanje i rješavanje sukoba interesa u svim fazama, od faze osmišljavanja i izvršenja do revizija i evaluacija, sudjelovanje Komisije u sprečavanju, otkrivanju i postupanju u slučaju sukoba interesa u okviru neizravnog upravljanja temelji se i na *ex ante* procjeni postupaka vanjskog partnera.

Koraci uključeni u takvu procjenu utvrđeni su u članku 154. stavku 4. FU-a iz 2018. te su detaljnije opisani u Odluci Komisije ⁽³⁴⁾ o utvrđivanju novog opisa poslova za metodologiju ocjene na temelju stupova koji će se koristiti na temelju FU-a iz 2018. Točnije, ta metodologija obuhvaća procjenu postupaka uspostavljenih da bi se izbjegao sukob interesa u stupu sustava unutarnje kontrole te, prema potrebi, u stupu bespovratnih sredstava, javne nabave i financijskih instrumenata. Subjektu se mogu povjeriti zadaće izvršenja proračuna tek nakon pozitivne procjene.

Stoga bi se pri rješavanju sukoba interesa u okviru neizravnog upravljanja trebalo usmjeriti na sprečavanje sukoba interesa kada se zadaće izvršenja proračuna povjeravaju vanjskom partneru te na otkrivanje i postupanje u slučaju sukoba interesa među osobama koje sudjeluju u provjerama ili reviziji vanjskog partnera (i bilo kojeg subjekta s kojim vanjski partner ima ugovorni odnos u pogledu izvršenja proračuna) tijekom i nakon faze provedbe.

Temeljni akti (sektorsko zakonodavstvo) različitih politika, fondova ili programa mogu sadržavati i dodatna pravila o sukobu interesa, posebno obvezu izbjegavanja sukoba interesa. Uzimajući u obzir nastojanja (i obvezu) Komisije u pogledu transparentnosti, važno je sudionicima ⁽³⁵⁾, korisnicima ⁽³⁶⁾, vanjskim partnerima i ostalima dati jasne informacije o njihovim obvezama u pogledu sukoba interesa te uključiti odredbe ili upućivanja na pravne odredbe o tim obvezama (i posljedicama njihova kršenja) u i. dokumentaciji o nabavi; ii. programima rada; iii. pozivima na podnošenje prijedloga; iv. ugovorima o nabavi; v. sporazumima o dodjeli bespovratnih sredstava; vi. sporazumima o doprinosu; i vii. sporazumima o financiranju.

4.1. Sukob interesa u postupcima dodjele

Pravila o javnoj nabavi koja institucije EU-a moraju poštovati utvrđena su FU-om iz 2018. ⁽³⁷⁾ U članku 2. točki 3. FU-a iz 2018. postupak dodjele definiran je kao postupak nabave, postupak dodjele bespovratnih sredstava, natječaj za nagrade ili postupak za odabir stručnjaka, osoba ili subjekata koji izvršavaju proračun u okviru neizravnog upravljanja.

„Priručnik središnje financijske službe o javnoj nabavi” ⁽³⁸⁾ i „Priručnik o bespovratnim sredstvima” ⁽³⁹⁾ Komisije (Glavna uprava za proračun) dokumenti su za internu uporabu čija je svrha institucijama i agencijama EU-a pružiti praktičnu pomoć u pripremi i provedbi tih postupaka te smjernice ⁽⁴⁰⁾ o postupanju u slučaju sukoba interesa u postupcima dodjele.

⁽³²⁾ Članak 154. stavak 5. FU-a iz 2018.

⁽³³⁾ Članak 154. stavak 3. FU-a iz 2018.

⁽³⁴⁾ Odluka Komisije od 17. travnja 2019. o utvrđivanju novog opisa poslova za metodologiju ocjene na temelju stupova koji će se koristiti na temelju Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046 Europskog parlamenta i Vijeća (SL C 191, 6.6.2019., str. 2).

⁽³⁵⁾ U članku 2. točki 47. FU-a iz 2018. sudionik je definiran kao „natjecatelj ili ponuditelj u postupku nabave, podnositelj zahtjeva u postupku dodjele bespovratnih sredstava, stručnjak u postupku odabira stručnjaka, podnositelj zahtjeva u natječaju za nagrade ili osoba ili subjekt koja sudjeluje u postupku izvršenja sredstava Unije u skladu s člankom 62. stavkom 1. prvim podstavkom točkom (c)”; odnosno neizravno upravljanje.

⁽³⁶⁾ U članku 2. točki 5. FU-a iz 2018. korisnik je definiran kao „fizička osoba ili subjekt sa ili bez pravne osobnosti s kojim je potpisan sporazum o dodjeli bespovratnih sredstava”.

⁽³⁷⁾ Pravila država članica o javnoj nabavi utvrđena su u direktivama o javnoj nabavi.

⁽³⁸⁾ <https://myintracomm.ec.europa.eu/budgweb/EN/imp/procurement/Documents/vademecum-public-procurement-en.pdf>

⁽³⁹⁾ <https://myintracomm.ec.europa.eu/budgweb/EN/imp/grants/Documents/grants-vademecum-en-combined.pdf>

⁽⁴⁰⁾ Vidjeti i internetske stranice BUDGWEB za predloške ugovora i sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava te izjave o nepostojanju sukoba interesa i povjerljivosti: <https://myintracomm.ec.europa.eu/budgweb/EN/Pages/index.aspx>.

Više informacija dostupno je i u dokumentu *Procurement and Grants for European Union external actions – A Practical Guide (PRAG)* („Javna nabava i bespovratna sredstva za vanjska djelovanja Europske unije – praktični vodič (PRAG)“) ⁽⁴¹⁾. Taj praktični vodič služi kao praktična pomoć javnim naručiteljima s jedne te ponuditeljima, natjecateljima, podnositeljima zahtjeva i ugovarateljima s druge strane u pripremi i provedbi ugovora o javnoj nabavi i ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava u području vanjskih djelovanja. Praktični vodič ne primjenjuje se na postupke dodjele u kojima Komisija djeluje kao javni naručitelj za vlastiti račun (na njih se primjenjuju prethodno navedeni priručnici o javnoj nabavi i o bespovratnim sredstvima). Upućivanja iz odjeljka 2.5.4. tog praktičnog vodiča koja se odnose na sukob interesa u suštini su slična četirima slučajevima navedenima u nastavku.

U konkretnom kontekstu postupaka dodjele potrebno je razlikovati četiri situacije: i. sukob interesa iz članka 61. FU-a iz 2018.; ii. pokušaji nepropisnog utjecanja na postupak dodjele ili pribavljanja povjerljivih informacija (koje bi trebalo smatrati teškom povredom dužnosti); iii. uključenost u pripremu dokumenata u vezi s postupkom dodjele; i iv. sukobljeni poslovni interesi ⁽⁴²⁾. Slučajevi koji uključuju te četiri situacije detaljnije su opisani u nastavku kako bi se pojasnilo u kojim slučajevima postoji sukob interesa obuhvaćen odredbama članka 61. FU-a iz 2018.

1. Sukob interesa iz članka 61. FU-a iz 2018.

U kontekstu postupaka dodjele EU (i njegovo osoblje) djeluje kao javni naručitelj ili pružatelj potpore EU-a u obliku bespovratnih sredstava, nagrada, financijskih instrumenata i proračunskih jamstava.

Pojam sukoba interesa povezan je s načelima dobrog financijskog upravljanja, transparentnosti i jednakog postupanja ⁽⁴³⁾. Ako je pravnim instrumentima predviđena obveza dobrog financijskog upravljanja, transparentnosti i jednakog postupanja, to obuhvaća postupanje sa sukobom interesa s dužnom pažnjom, posebno kako bi se osigurali jednaki uvjeti.

Na primjer, u skladu s načelima transparentnosti i jednakog postupanja, članovi odbora za evaluaciju ⁽⁴⁴⁾ trebaju moći nepristrano i objektivno procjenjivati prijedloge. Stoga su obvezni poduzeti sve mjere propisane člankom 61. FU-a iz 2018.

Pojam sukoba interesa odnosi se na situacije u kojima se osobe uključene u izvršenje proračuna nalaze u jednoj od situacija iz članka 61. FU-a iz 2018., odnosno kada je sposobnost te osobe da nepristrano i objektivno izvršava svoju ulogu ugrožena „zbog obiteljskih, emotivnih, političkih ili nacionalnih razloga, ekonomskog interesa ili drugog izravnog ili neizravnog osobnog interesa“. U tom se pogledu primjenjuju obveze objašnjene u poglavlju 3. ⁽⁴⁵⁾

U kontekstu postupaka dodjele članak 61. FU-a iz 2018. primjenjuje se na dužnosnike za ovjeravanje ⁽⁴⁶⁾ i osobe uključene u postupak dodjele ili zadužene za njega te na osobe uključene u faze pripreme, otvaranja i evaluacije. Pojam „sukob interesa“ kako je definiran u članku 61. FU-a iz 2018. ne primjenjuje se na sudionike (odnosno natjecatelje/ponuditelje/podnositelje zahtjeva) i ne bi se trebao upotrebljavati pri upućivanju na njih.

Nadalje, FU-om iz 2018. dodatno se jačaju pravila o sukobu interesa, i to sljedećim odredbama:

— članovi povjerenstva za otvaranje ponuda i odbora za evaluaciju (i vanjski stručnjaci odabrani kao pomoć) dužni su poštovati odredbe članka 61. FU-a iz 2018. (članak 150. stavak 5., članak 225. stavak 4. i članak 237. stavak 2. te točke 28.2. i 29.1. Priloga I. FU-u iz 2018.),

⁽⁴¹⁾ <https://ec.europa.eu/europeaid/prag/> (Taj se praktični vodič ne primjenjuje na civilnu zaštitu i operacije humanitarne pomoći koje provodi Glavna uprava za civilnu zaštitu i operacije humanitarne pomoći (GU ECHO)).

⁽⁴²⁾ Vidjeti uvodnu izjavu 104. FU-a iz 2018.

⁽⁴³⁾ Presuda Suda od 12. ožujka 2015., *eVigilo Ltd.*, C-538/13, ECLI:EU:C:2015:166., točka 35. o javnoj nabavi. Sud je utvrdio da se odlukom o dodjeli koja je donesena u situaciji sukoba interesa krše načela jednakog postupanja i transparentnosti. Presuda Prvostupanskog suda od 17. ožujka 2005., *AFCO Management Consultants i drugi protiv Komisije*, T-160/03, ECLI:EU:T:2005:107, točka 74., koja se odnosi na nabavu Komisije; zahtjev u pogledu izbjegavanja sukoba interesa temeljio se i na načelu dobrog financijskog upravljanja.

⁽⁴⁴⁾ Presuda Prvostupanskog suda od 17. ožujka 2005., *AFCO Management Consultants i drugi protiv Komisije*, T-160/03, ECLI:EU:T:2005:107: Komisija nije istražila očit sukob interesa između ponuditelja i člana odbora za evaluaciju ponuda.

⁽⁴⁵⁾ Vidjeti i točku 5. Smjernica o sudjelovanju Komisije u tijelima privatnog prava priloženih Odluci C(2004)2958.

⁽⁴⁶⁾ Među ostalim i delegiranjem i daljnjim delegiranjem.

- odabir osoba ili subjekata kojima se povjeravaju zadaće izvršenja proračuna EU-a u okviru neizravnog upravljanja ne bi smio dovoditi do sukoba interesa (članak 154. stavak 1. FU-a iz 2018.),
- kad je riječ o financijskim instrumentima koje Komisija izravno provodi, odabir upravitelja namjenskih subjekata za ulaganja, financijskih posrednika i primatelja ne bi smio dovoditi do sukoba interesa (članak 216. stavak 3. FU-a iz 2018.).

2. Teška povreda dužnosti

Određene situacije koje se odnose na sudionike smatraju se „teškom povredom dužnosti”, a ne sukobom interesa iz članka 61. FU-a iz 2018.:

- ako sudionik sklopi sporazum s drugim osobama ili subjektima ⁽⁴⁷⁾ radi narušavanja tržišnog natjecanja,
- ako sudionik pokuša nepropisno utjecati na postupak odlučivanja javnog naručitelja tijekom postupka nabave, na primjer omalovažavanjem drugog sudionika ili pogrešnim predstavljanjem stručnog znanja i resursa dostupnih sudioniku,
- ako sudionik pokuša pribaviti povjerljive informacije zahvaljujući kojima bi imao nepoštenu prednost u postupku dodjele.

Ti su slučajevi navedeni u članku 136. stavku 1. točki (c) FU-a iz 2018. i temelj su za isključenje sudionika iz postupaka dodjele ako je „pravomoćnom presudom ili konačnom upravnom odlukom utvrđeno [...] da je osoba ili subjekt kriv za tešku povredu dužnosti zbog kršenja primjenjivih zakona ili drugih propisa ili etičkih normi profesije kojoj osoba ili subjekt pripada ili zbog protupravnog postupanja koje utječe na njegovu profesionalnu vjerodostojnost ako takvo postupanje upućuje na protuzakonitu namjeru ili krajnju nepažnju”. Kako je utvrđeno u članku 136. stavku 2. FU-a iz 2018., do isključenja može doći i ako nije donesena pravomoćna presuda ili konačna upravna odluka, i to na temelju preliminarne pravne ocjene, uzimajući u obzir utvrđene činjenice ili druge nalaze sadržane u preporuci povjerenstva iz članka 143. FU-a iz 2018.

3. Uključenost u pripremu dokumenata u vezi s postupkom dodjele

U određenim slučajevima javni naručitelj/pružatelj potpore EU-a može, na primjer, angažirati vanjske stručnjake kao pomoć u pripremi dokumenata u vezi s postupkom dodjele (npr. sastavljanje natječajnih specifikacija za naknadni postupak nabave), a pružatelj usluga odluči sudjelovati u istom postupku dodjele kao sudionik.

U skladu s člankom 137. stavkom 1. FU-a iz 2018. sudionik je obavezan prijaviti da je uključen u pripremu dokumenata u vezi s postupkom dodjele (ili se nalazi u bilo kojoj drugoj situaciji iz članka 136. stavka 1. i članka 141. stavka 1. FU-a iz 2018.) te, ako je to primjenjivo, je li poduzeo neku od korektivnih mjera iz članka 136. stavka 6. točke (a) i članka 136. stavka 7. FU-a iz 2018.

Javni naručitelj/pružatelj potpore EU-a odgovoran je za osiguravanje jednakog postupanja prema sudionicima uključenima u pripremu dokumenata i drugim sudionicima. Sudionika uključenog u pripremu dokumenata potrebno je odbiti u naknadnom postupku ako njegova uključenost dovodi do kršenja načela jednakog postupanja, uključujući narušavanje tržišnog natjecanja, koje se ne može drukčije ispraviti (članak 141. stavak 1. točka (c) FU-a iz 2018. ⁽⁴⁸⁾). U tom pogledu

⁽⁴⁷⁾ Na primjer, druga osoba ili subjekt može biti: 1. drugi sudionik ili 2. pružatelj usluga (prethodno uključen u pripremu dokumenata u vezi s postupkom dodjele) ako sudionik angažira tog pružatelja usluga kako bi mu pomogao u pripremi ponude/zahtjeva radi narušavanja tržišnog natjecanja (opće je poznato da je teško sastaviti specifikacije za dodjelu bespovratnih sredstava/natječajne specifikacije koje su dovoljno precizne da ih svi podnositelji zahtjeva razumiju na isti način. Konzultant koji je pomogao javnom naručitelju da sastavi specifikacije ne bi nakon toga smio ponuditi (ili ugovoriti) konzultantske usluge sudioniku u pogledu sastavljanja odgovarajuće ponude/zahtjeva.).

⁽⁴⁸⁾ Osim odbijanja zbog uključenosti u pripremu dokumenata za postupak dodjele ističu se i druge okolnosti koje mogu dovesti do odbijanja sudionika, kao što je situacija utvrđena u članku 141. stavku 1. točki (b) FU-a iz 2018., u kojoj je sudionik netočno prikazao informacije koje su uvjet za sudjelovanje u postupku ili ih je propustio dostaviti. U nastavku je naveden predmet u kojem je dužnosnik za ovjeravanje odbio sudionika u postupku dodjele jer je propustio dostaviti informacije (presuda Općeg suda od 9. travnja 2019., *Sopra Steria protiv Europskog parlamenta*. T-182/15, ECLI:EU:T:2019:228): Opći sud odbio je tužbu društva Sopra Steria, pri čemu nije bilo važno što se sukob nije ostvario jer je društvo Sopra Steria prekršilo pravila nadmetanja kojima se od njega zahtijeva da bez odgode obavijesti Europski parlament o svakom potencijalnom sukobu interesa; Europski parlament dužan je odbiti ponuditelja koji propusti dostaviti informacije koje su uvjet za sudjelovanje; Europski parlament objavio je poziv za nadmetanje u pogledu različitih informatičkih usluga u nekoliko grupa. Jedna od tih grupa odnosila se na evaluaciju drugih grupa te je očito bilo nespojivo da jedan konzorcij podnosi ponudu za tu grupu i za druge grupe. Tijekom postupka došlo je do spajanja dvaju društava iz konzorcija koji su podnijeli ponude za takve nespojive grupe, što je dovelo do poništenja zbog nepoštovanja pravila o nespojivosti. Sud je potvrdio odluku Europskog parlamenta o poništenju.

javni naručitelj mogao bi, na primjer, članovima odbora za evaluaciju pružiti informacije o pružateljima usluga koji su bili uključeni u pripremu dokumenata u vezi s postupkom dodjele.

Teret dokazivanja nosi javni naručitelj/pružatelj potpore EU-a. Stoga javni naručitelj/pružatelj potpore EU-a treba dokazati da je tržišno natjecanje narušeno ili da je poduzeo sve moguće mjere kako bi izbjegao odbijanje dotičnog sudionika u postupku dodjele ⁽⁴⁹⁾. Takvo odbijanje predmet je kontradiktornog postupka ⁽⁵⁰⁾ te je stoga sudioniku potrebno pružiti priliku da dokaže da njegovo prethodno sudjelovanje nije narušilo tržišno natjecanje.

U praksi se preporučuje da se odbijanje izbjegne uspostavom mjera za izbjegavanje narušavanja tržišnog natjecanja. Točnije, i ostale sudionike u drugom postupku trebalo bi obavijestiti o informacijama danima pružatelju usluga za pripremu dokumenata u vezi s postupkom dodjele. Osim toga, rok za zaprimanje ponuda/zahtjeva drugog postupka trebao bi biti dovoljno dug da bi se svi sudionici mogli dobro informirati.

4. Sukobljeni poslovni interesi (samo za nabavu)

Gospodarski subjekti ⁽⁵¹⁾ koji sudjeluju u postupcima nabave ne bi smjeli biti u sukobu interesa koji bi mogao negativno utjecati na izvršenje ugovora (članak 167. stavak 1. točka (c) i točka 20.6. Priloga I. FU-u iz 2018.).

To se obično naziva sukobljenim poslovnim interesom te bi trebalo djelovati u fazi odabira kako bi se spriječili slučajevi u kojima se, na primjer, gospodarskom subjektu dodjeljuje ugovor za evaluaciju projekta u kojem je sudjelovao ili reviziju računovodstvene dokumentacije koju je prethodno potvrdio kao ispravnu jer je u tim slučajevima gospodarski subjekt već sudjelovao u konkretnom predmetu nadmetanja. Te se situacije često javljaju u okviru ugovora o evaluaciji ili reviziji, u slučaju kojih ugovaratelj može imati sukobljeni poslovni interes povezan s određenim ugovorom.

Potrebno je procijeniti svaki pojedini slučaj kako bi se potvrdilo da bi sukob interesa mogao negativno utjecati na izvršenje predmetnog ugovora. Ako se gospodarski subjekt nalazi u takvoj situaciji, odgovarajuća se ponuda odbija. Procjena bi trebala obuhvatiti kontradiktorni postupak s dotičnim subjektom te se temeljiti na objektivnim kriterijima i činjeničnim elementima kojima se potvrđuje sukobljeni poslovni interes s obzirom na prirodu zadaća koje treba izvršiti i istodobno sprečava neopravdano ograničavanje broja gospodarskih subjekata koji mogu sudjelovati u postupcima nabave kako bi se ujedno poštovala načela nediskriminacije, jednakog postupanja i transparentnosti.

⁽⁴⁹⁾ Presuda Općeg suda od 12. veljače 2019., *Vakakis protiv Komisije*, T-292/15, ECLI:EU:T:2019:84, u pogledu sudjelovanja u sastavljanju opisa poslova (javni naručitelj nije proveo istragu te je stoga postupak dodjele doveden u pitanje zbog nesigurnosti). Predmet se odnosio na spor o naknadi štete. Društvo koje je bilo uspješni ponuditelj u nadmetanju zaposlilo je osobu koja je bila uključena u pripremu natječajnih specifikacija. Neuspješni ponuditelj tražio je naknadu štete jer je uspješni ponuditelj trebao biti isključen da je tijelo koje donosi odluku provelo dostatno istraživanje. Sud je smatrao da je rezultat takvog istraživanja hipotetski i da ne bi doveo do odbijanja ako su bile poduzete druge mjere predostrožnosti. Točka 45.: „[...] U skladu s Praktičnim vodičem za postupke javne nabave za vanjska djelovanja Europske unije, u slučaju sukoba interesa potrebno je isključiti ponuditelja iz postupka javnog nadmetanja, osim ako se dostavi dokaz da ta činjenica ne dovodi do nepoštenog tržišnog natjecanja [...]”

⁽⁵⁰⁾ Presuda Suda od 3. ožujka 2005., *Fabricom SA protiv Belgije*, C-21/03 i C-34/03, ECLI:EU:C:2005:127, točka 36., u kojoj se navodi neusklađenost odredbe nacionalnog prava s pravom Zajednice, „pri čemu osoba koja je zadužena za provedbu istraživanja, pokusa, studija ili razvoja u vezi s javnim radovima, robom ili uslugama ne smije podnijeti zahtjev za sudjelovanje u tim radovima, robama ili uslugama niti za njih podnijeti ponudu te nije dobila priliku dokazati da, u konkretnom slučaju, na temelju stečenog iskustva nije mogla narušiti tržišno natjecanje”.

⁽⁵¹⁾ Za potrebe postupaka nabave iz FU-a iz 2018. gospodarski subjekt definiran je u članku 2. točki 24. FU-a iz 2018. kao „svaka fizička ili pravna osoba, uključujući javni subjekt, ili skupina takvih osoba, koja nudi nabavu robe, izvođenje radova ili pružanje usluga ili nabavu nepokretne imovine”.

U konkretnom slučaju odabira neovisnih vanjskih tijela ili stručnjaka koji obavljaju vanjsku reviziju godišnjih financijskih izvještaja europskih političkih stranaka i europskih političkih zaklada, u članku 233. FU-a iz 2018. utvrđeno je da se ugovori sklapaju na razdoblje od najviše pet godina i na najviše dva uzastopna razdoblja. Nakon dva uzastopna razdoblja smatra se da postoji sukob interesa koji može negativno utjecati na obavljanje revizije.

Sukobljeni poslovni interes razlikuje se od sudjelovanja u pripremi dokumenata u vezi s postupkom dodjele kako je opisano u točki 3. ovog poglavlja 4.1.

4.2. Dodatna upućivanja na sukob interesa u FU-u iz 2018.

Na pojam sukoba interesa dodatno se upućuje u FU-u iz 2018. kako bi se obuhvatile sljedeće situacije:

- ako je računovodstveni službenik Komisije ujedno računovodstveni službenik izvršne agencije (članak 69. stavak 3. FU-a iz 2018.) ili više institucija ili tijela EU-a imaju istog računovodstvenog službenika (članak 78. stavak 2. FU-a iz 2018.), potrebno je poduzeti određene mjere da bi se izbjegao sukob interesa,
- provedbeni subjekti ili partneri uključeni u provedbu financijskih instrumenata i proračunskih jamstava moraju spriječiti sukob interesa sa svojim ostalim aktivnostima (članak 209. stavak 2. točka (e) FU-a iz 2018.),
- ako provedba djelovanja ili programa rada zahtijeva sklapanje ugovora o javnoj nabavi, korisnik mora izbjeći svaki sukob interesa (članak 205. stavak 1. FU-a iz 2018.),
- institucije i tijela EU-a iznimno mogu prihvatiti korporativno sponzorstvo kao potporu u naravi za neko događanje ili aktivnost u promotivne svrhe ili za potrebe društveno odgovornog poslovanja, pod uvjetom da to ne dovodi do sukoba interesa (članak 26. stavak 2. točka (c) FU-a iz 2018.).

Prva dva primjera u suštini su slična pojmu sukobljenih poslovnih interesa iz poglavlja 4.1. točke 4.

4.3. Etička pitanja u nefinancijskim kontekstima

Ovim su dokumentom ponajprije obuhvaćena pitanja financijskog upravljanja povezana sa sukobom interesa koja su uređena FU-om iz 2018. U tom kontekstu osoblje uključeno u izvršenje proračuna EU-a suočeno sa sukobom interesa definiranim u FU-u iz 2018. trebalo bi slijediti postupke opisane u poglavlju 3.2.4. Međutim, smatra se korisnim u ovom poglavlju pružiti kratak opis i pregled relevantnih dokumenata koji obuhvaćaju etička pitanja u nefinancijskim kontekstima na razini Komisije.

Pravila o sukobu interesa koja se primjenjuju na osoblje Komisije (čak i kada nije uključeno u izvršenje proračuna) uređena su takozvanim „pravilima o etičnosti” (profesionalna etičnost ili deontologija). Okvir je utvrđen Uredbom Europskog parlamenta i Vijeća o Pravilniku o osoblju za dužnosnike EU-a i Uvjetima zaposlenja ostalih službenika ⁽⁵²⁾. U Komisiji ⁽⁵³⁾ je Glavna uprava za ljudske resurse i sigurnost odgovorna za etičnost osoblja na središnjoj korporativnoj razini, što obuhvaća osoblje kabineta.

Osim toga, svaka služba Komisije obvezna je savjetovati članove osoblja u pogledu etičnosti te uspostaviti unutarnje mjere za sprečavanje i upravljanje sukobom interesa.

Preventivne mjere i mjere za ublažavanje važan su aspekt reguliranja sukoba interesa u okviru Komisije. Osoblje je, među ostalim, dužno prijaviti:

- svaku situaciju u kojoj se od člana osoblja traži da se bavi pitanjem u kojem, izravno ili neizravno, ima bilo kakav osobni interes koji bi mogao narušiti njegovu neovisnost, a posebno obiteljske i financijske interese,

⁽⁵²⁾ Uredba br. 31 (EEZ), 11 (EZA) o Pravilniku o osoblju za dužnosnike i Uvjetima zaposlenja ostalih službenika Europske ekonomske zajednice i Europske zajednice za atomsku energiju.

⁽⁵³⁾ Istovjetni postupci uspostavljeni su u svim drugim institucijama, agencijama i tijelima EU-a.

Primjer:

dotična osoba trebala bi prijaviti svaku situaciju u kojoj se od nje traži da se bavi pitanjem u kojem ima obiteljske i/ili financijske interese (kao što su trgovačka društva u vlasništvu njezine uže obitelji).

- svaki sukob interesa nakon zapošljavanja ili nakon povratka s dopusta za osobne potrebe,
- profesionalnu aktivnost bračnih drugova (uključujući partnera s kojim je osoba u registriranoj izvanbračnoj zajednici) i eventualno drugih članova uže obitelji,
- ponude darova ili gostoprimstva,
- odlikovanje ili priznanje,
- plaćene ili neplaćene vanjske aktivnosti i zadaće za koje je u pravilu potrebno unaprijed zatražiti i dobiti odobrenje.

Od člana osoblja može se, među ostalim, tražiti sljedeće: i. da u određenim okolnostima odustane od djelovanja; ii. da se suzdrži od vanjskih aktivnosti tijekom aktivne službe ili dopusta za osobne potrebe; i iii. da se na ograničeno razdoblje suzdrži od profesionalnih kontakata s bivšim kolegama ili od zastupanja suprotnih strana nakon napuštanja službe. Osim toga, član osoblja dužan je suzdržati se od neovlaštenog otkrivanja povjerljivih informacija.

Cilj je navedenih pravila i ograničenja spriječiti nastanak sukoba interesa, npr. iz vanjskih aktivnosti člana osoblja ili profesionalnih aktivnosti njegova bračnog druga (uključujući partnera s kojim je osoba u registriranoj izvanbračnoj zajednici). U referentnim dokumentima i izvorima informacija navedenima u nastavku detaljnije se navode pravila o sukobu interesa koja se odnose na osoblje ⁽⁵⁴⁾, čak i kada ono nije uključeno u izvršenje proračuna EU-a.

- Uredba br. 31 (EEZ), 11 (EZA) o Pravilniku o osoblju za dužnosnike i Uvjetima zaposlenja ostalih službenika Europske ekonomske zajednice i Europske zajednice za atomsku energiju ⁽⁵⁵⁾, posebno članci 11. i 16.,
- Odluka Komisije od 29. lipnja 2018. o vanjskim aktivnostima i zadaćama te o profesionalnim aktivnostima nakon napuštanja službe ⁽⁵⁶⁾,
- Komunikacija potpredsjednika Šefčoviča Komisiji o smjernicama o darovima i gostoprimstvu za članove osoblja SEC(2012) 167 final ⁽⁵⁷⁾,
- Vodič Europske komisije o etičnosti (Ref. Ares(2019)4833796 – 24.7.2019.) ⁽⁵⁸⁾,
- Praktični vodič o etičnosti i ponašanju osoblja ⁽⁵⁹⁾,
- Odluka Komisije od 17. listopada 2000. o izmjeni njezina Poslovnika: Kodeks o dobrom ponašanju za osoblje Europske komisije u odnosima s javnosti ⁽⁶⁰⁾,
- internetska stranica o etičnosti i ponašanju osoblja ⁽⁶¹⁾,

⁽⁵⁴⁾ Za članove Komisije vidjeti: Odluku Komisije od 31. siječnja 2018. o Kodeksu ponašanja članova Europske komisije (SL C 65, 21.2.2018., str. 7.) Ugovorima Europske unije predviđeno je da neovisnost članova Europske komisije mora biti neupitna te da se povjerenici moraju ponašati časno i suzdržano za trajanja i nakon isteka mandata. U Ugovoru o funkcioniranju Europske unije ta se načela dodatno razrađuju. Države članice ne smiju pokušati utjecati na europske povjerenike. Povjerenici se tijekom mandata ne smiju baviti drugim zanimanjima te se moraju ponašati časno i suzdržano nakon isteka mandata. Povjerenici, kao i cjelokupno osoblje europskih institucija dužni su čuvati poslovne tajne.

⁽⁵⁵⁾ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:01962R0031-20200101>

⁽⁵⁶⁾ https://myintracomm.ec.europa.eu/staff/Documents/talent-management/staff/C_2018_4048_F1_COMMISSION_DECISION_EN_V9_P1_954331.pdf

⁽⁵⁷⁾ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-to-the-commission-guidelines-on-gifts-and-hospitality_2012_en.pdf

⁽⁵⁸⁾ <https://webgate.ec.testa.eu/Ares/document/show.do?documentId=080166e5c60c438b>

⁽⁵⁹⁾ <https://myintracomm.ec.europa.eu/staff/Documents/staff-conduct/practical-guide-to-staff-ethics-and-conduct.pdf>

⁽⁶⁰⁾ https://ec.europa.eu/info/files/code-good-administrative-behaviour-0_en

⁽⁶¹⁾ <https://myintracomm.ec.europa.eu/staff/EN/staff-conduct/Pages/index.aspx>

- Smjernice za sprečavanje i upravljanje sukobom interesa u decentraliziranim agencijama EU-a od 10. prosinca 2013., koje se posebno odnose na članove upravnih odbora i stručnjake ⁽⁶²⁾,
- Smjernice o zviždačima ⁽⁶³⁾ ⁽⁶⁴⁾.

Rješavanje slučajeva u kojima se sukob interesa ne može na odgovarajući način ublažiti ovisi o primjenjivom pravnom okviru i postupku. Institucijama EU-a bit će dostupne različite korektivne mjere. Te mjere postoje u FU-u iz 2018., Pravilniku o osoblju, sektorskom zakonodavstvu ili obvezujućim sporazumima koje su sklopili Komisija, druge osobe/subjekti uključeni u izvršenje proračuna EU-a, ugovaratelji i korisnici.

Europski ured za borbu protiv prijevара (OLAF) ili Ured Komisije za istražne radnje i stegovne postupke (IDOC) mogu biti pozvani da provedu istragu u slučaju i. sumnje na prijevaru, korupciju ili druge nezakonite aktivnosti; ii. kršenja financijskih pravila (kao što su pravila o javnoj nabavi); iii. pogodovanja koje utječe na financijske interese EU-a; ili iv. teške povrede dužnosti.

Primjer ⁽⁶⁵⁾:

tijelo za imenovanje odlučilo je razriješiti dužnosti dužnosnika koji je privatno pregovarao o važnim uvjetima ugovora s vanjskim trgovačkim društvom, bez odobrenja nadređenog. Stegovno povjerenstvo i tijelo za imenovanje smatrali su da je to ponašanje ozbiljno naštetilo ugledu institucije i negativno utjecalo na njegov položaj. Osim toga, dužnosnik je otvoreno preporučio da trgovačko društvo njegova partnera postane Komisijin podugovaratelj, što je dovelo do toga da to trgovačko društvo stvarno djeluje kao podugovaratelj, bez znanja nadređenog. Osim toga, dužnosnik je sudjelovao u upravljanju ugovorom kojim se društvo njegova partnera na obvezujući način povezuje s Komisijinim ugovarateljem. Sve je to činilo ozbiljan sukob interesa. Tijelo za imenovanje zaključilo je da je dužnosnik ozbiljno prekršio članak 11. prvi stavak te članke 12. i 21. Pravilnika o osoblju, kao i članke 57. i 79. Financijske uredbe ⁽⁶⁶⁾.

5. POSEBNI ELEMENTI ZA PODIJELJENO UPRAVLJANJE

Uz pravila utvrđena u FU-u iz 2018. na upravljanje sredstvima u okviru podijeljenog upravljanja i njihovu kontrolu primjenjuju se i pravila utvrđena sektorskim zakonodavstvom.

Pojedinosti o pravilima o financijskim ispravcima i uspostavi sustava upravljanja i kontrole za sredstva u okviru podijeljenog upravljanja navedene su u odgovarajućim odredbama i. FU-a iz 2018.; ii. drugog sektorskog zakonodavstva o sredstvima u okviru podijeljenog upravljanja, prvenstveno Uredbe o zajedničkim odredbama („UZO“) ⁽⁶⁷⁾ kad je riječ o europskim strukturnim i investicijskim fondovima; i iii. „Smjernica za Komisiju i države članice o zajedničkoj metodologiji za ocjenjivanje sustava upravljanja i kontrole u državama članicama EU-a – EGESIF 14-0010-final 18.12.2014.“ ⁽⁶⁸⁾. Usto, detaljna pravila o sustavu upravljanja i kontrole za Europski fond za jamstva u poljoprivredi (EFJP) i Europski

⁽⁶²⁾ https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/2013-12-10_guidelines_on_conflict_of_interests_en.pdf

⁽⁶³⁾ <https://myintracomm.ec.europa.eu/staff/en/staff-conduct/individual-obligations/Pages/whistleblowing.aspx>

⁽⁶⁴⁾ <https://myintracomm.ec.europa.eu/staff/Documents/staff-conduct/whistleblowing-guidelines-en.pdf>

⁽⁶⁵⁾ Izvor: Izvješće o radu Ureda Komisije za istražne radnje i stegovne postupke (IDOC) za 2019.

⁽⁶⁶⁾ Upućivanja na članke 72. i 79. FU-a iz 2012. podudaraju se s člancima 61. i 100. FU-a iz 2018.

⁽⁶⁷⁾ Uredba (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 (SL L 347, 20.12.2013., str. 320.).

⁽⁶⁸⁾ https://ec.europa.eu/regional_policy/hr/information/publications/guidelines/2014/guidance-for-the-commission-and-member-states-on-a-common-methodology-for-the-assessment-of-management-and-control-systems-in-the-member-states

poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR) dostupna su u Horizontalnoj uredbi ⁽⁶⁹⁾ te naročito u akreditacijskim kriterijima za agencije za plaćanja ⁽⁷⁰⁾.

5.1. Dužnosti u kontekstu podijeljenog upravljanja

Ukupnu odgovornost za izvršenje proračuna EU-a snosi Komisija. Međutim, države članice u podijeljenom upravljanju izvršavaju približno 75 % proračuna EU-a u skladu s pravilima FU-a iz 2018., mjerodavnim sektorskim zakonodavstvom EU-a i nacionalnim pravilima. Stoga nacionalna tijela i Komisija trebaju blisko surađivati kako bi se osiguralo da se proračun EU-a primjenjuje u skladu s načelima dobrog financijskog upravljanja i da su financijski interesi EU-a dobro zaštićeni odgovarajućim modelom odgovornosti.

Podijeljeno upravljanje znači da su države članice (i, ovisno o njihovoj organizaciji, njihove regije), uzimajući u obzir njihov institucionalni i pravni okvir, odgovorne za provedbu programa, programa potpore i djelovanja financiranih u okviru podijeljenog upravljanja. Ta uloga uključuje i određivanje opsega potpore iz fondova i osmišljavanje posebnih instrumenata za potporu i dodjelu sredstava korisnicima (npr. trgovačkim društvima, poljoprivrednicima, općinama itd.) te revizije i kontrolu provedbe programa.

Komisija je u okviru podijeljenog upravljanja odgovorna za predlaganje zakonodavnih odredbi na razini EU-a, donošenje programa, izvršavanje određenih savjetodavnih funkcija i vršenje nadzora nad provedbom programa, uključujući praćenje i reviziju, ali bez izravne intervencije na operativnoj razini. Naime, u skladu s pravilima o podijeljenom upravljanju Komisija u načelu nije stranka u ugovornom odnosu između nacionalnog ili regionalnog tijela i korisnika/primatelja sredstava. Osim toga, Komisija olakšava širenje i razmjenu znanja, primjera dobre prakse i informacija o potpori iz fondova EU-a u okviru podijeljenog upravljanja u cijelom EU-u.

U skladu s člankom 36. stavkom 1. i člankom 63. stavkom 1. FU-a iz 2018. Komisija i države članice moraju se pridržavati načela dobrog financijskog upravljanja kako je utvrđeno u članku 33. FU-a iz 2018.

U tom kontekstu države članice i njihova tijela trebaju poduzeti korake navedene u nastavku.

- Uspostaviti sustave unutarnje kontrole i osigurati njihovo učinkovito funkcioniranje. Ti sustavi kontrole moraju biti u skladu sa zahtjevima FU-a (posebno člancima 36. i 63. FU-a iz 2018.), sektorskim zakonodavstvom i nacionalnim pravilima, uključujući ona o i. postojanju odgovarajućih postupaka za organizaciju takvih sustava unutarnje kontrole; ii. odabiru operacija; iii. postojanju odgovarajućih mjera za sprečavanje, otkrivanje i pravilno ublažavanje i rješavanje sukoba interesa; i iv. provedbi potrebnih administrativnih provjera upravljanja i provjera upravljanja na licu mjesta te revizija. Države članice trebale bi provjeriti jesu li u njihovim postojećim sustavima aspekti koji se odnose na sukob interesa iz FU-a iz 2018. primjereno obuhvaćeni.
- Uvesti mjere za izbjegavanje sukoba interesa. Učinkovito sprečavanje sukoba interesa važno je kako bi se financijski interesi EU-a pri izvršenju proračuna EU-a zaštitili u skladu s mjerodavnim pravilima EU-a. Da bi očuvali integritet postupka odlučivanja, članovi osoblja trebali bi postupati ne uzimajući u obzir osobne interese.
- Utvrditi postoji li sukob interesa u određenom slučaju i, ako postoji, primijeniti mjere za njegovo ublažavanje. U tu svrhu država članica mora procijeniti postoji li sukob interesa, na primjer, kada njezina tijela ocjenjuju zahtjev za financiranje ili provjeravaju prihvatljivost rashoda.

⁽⁶⁹⁾ Uredba (EU) br. 1306/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o financiranju, upravljanju i nadzoru zajedničke poljoprivredne politike i o stavljanju izvan snage uredbi Vijeća (EEZ) br. 352/78, (EZ) br. 165/94, (EZ) br. 2799/98, (EZ) br. 814/2000, (EZ) br. 1290/2005 i (EZ) 485/2008 (SL L 347, 20.12.2013., str. 549.).

⁽⁷⁰⁾ Prilog 1. Delegiranoj uredbi Komisije (EU) br. 907/2014 od 11. ožujka 2014. o dopuni Uredbe (EU) br. 1306/2013 Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu agencija za plaćanja i ostalih tijela, financijskog upravljanja, poravnanja računa, jamstava i upotrebe eura (SL L 255, 28.8.2014., str. 18.), posebno točka 1.B.v.

- Izvješćivati o slučajevima sukoba interesa služeći se odgovarajućim alatima za izvješćivanje, posebno sustavom za upravljanje nepravilnostima (eng. *Irregularity Management System – IMS*) za prijavljivanje otkrivenih nepravilnosti Komisiji.
- Ispraviti nepravilnosti u slučajevima neusklađenosti (pojedinačne ili sustavne ⁽⁷¹⁾) s pravilima o izbjegavanju sukoba interesa kako su utvrđena u članku 59. stavku 2. točki (b) FU-a iz 2012. i članku 63. stavku 2. točki (c) FU-a iz 2018. Zbog neusklađenosti s pravilima o sukobu interesa države članice mogu uvesti financijske ispravke i tražiti povrat sredstava ⁽⁷²⁾ kako je utvrđeno u sektorskim pravilima i/ili drugim pravnim sredstvima.

Primjer:

u jednom istaknutom slučaju subjekt koji je provodio programe suradnje morao je biti potpuno likvidiran jer su neki članovi upravnog odbora subjekta ujedno vodili i urede za tehničku pomoć za koje je bilo vjerojatno da će im taj subjekt povjeriti konzultantske poslove, što se i dogodilo. To je kritizirao Revizorski sud u svojem posebnom izvješću br. 1/96. Jedan od predmetnih ureda pokrenuo je postupak zbog klevete protiv Revizorskog suda i izgubio. U svojoj presudi u tom konkretnom predmetu Sud je naveo da „sukob interesa predstavlja, objektivno i sam po sebi, ozbiljnu nepravilnost, a da pri tome nema potrebe da ga se definira tako što će se uzeti u obzir namjere zainteresiranih stranaka i to jesu li one postupale u dobroj ili lošoj vjeri” (isticanje dodala Komisija) ⁽⁷³⁾ ⁽⁷⁴⁾.

Kao što je objašnjeno u poglavlju 3.2.3., postojanje situacije koja se objektivno može smatrati sukobom interesa treba procijeniti bez obzira na namjeru dotične osobe. Komisija neriješenu situaciju koja se objektivno može smatrati sukobom interesa smatra nepravilnošću. Takve se nepravilnosti moraju spriječiti ili bi ih, u suprotnom, nadležna tijela trebala otkriti i ispraviti ⁽⁷⁵⁾. Tijela država članica mogla bi za korisnike/krajnje primatelje odrediti ciljanije korektivne mjere i sankcije/kazne na temelju nacionalnog zakonodavstva te sporazuma i ugovora sklopljenih s njima.

Slično situaciji opisanoj u poglavlju 5.2., za financijske ispravke u slučaju neusklađenosti s primjenjivim pravilima o javnoj nabavi ⁽⁷⁶⁾ ne treba dokazivati stvarne posljedice sukoba interesa koji se takvim može objektivno smatrati niti da je sukob interesa koji se takvim može objektivno smatrati namjerno iskorišten u korist određene osobe/subjekta (to bi bilo relevantno samo za utvrđivanje nepravilnosti koja se smatra prijevaram).

Kada se otkrije sukob interesa, tijela država članica trebala bi razmotriti moguće posljedice na druge operacije ili ugovore za predmetnu operaciju/dionike i primjereno postupiti da bi se spriječili daljnji sukobi interesa.

⁽⁷¹⁾ Za dodatne informacije vidjeti i: 1. presudu Suda od 27. listopada 2005., *Grčka protiv Komisije*, C-387/03, ECLI:EU:C:2005:646 i 2. presudu Općeg suda od 25. veljače 2015., *Poljska protiv Komisije*, T-257/13, ECLI:EU:T:2015:111, u području ZPP-a.

⁽⁷²⁾ Za ZPP posebno vidjeti članke od 54. do 56. Uredbe (EU) br. 1306/2013 od 17. prosinca 2013.

⁽⁷³⁾ Presuda Prvostupanjskog suda od 15. lipnja 1999., *Ismeri Europa Srl protiv Revizorskog suda*, ECLI:EU:T:1999:124, T-277/97 i žalba, točka 123. U istom predmetu (točka 146.) već i sâm sukob interesa u kontekstu dodjele ugovora o javnoj nabavi ugrožava dobro upravljanje sredstvima EU-a i jednak pristup takvim ugovorima. Stoga nije nužno da se njime prouzroči i mjerljiva materijalna šteta.

⁽⁷⁴⁾ Presuda Općeg suda od 20. ožujka 2013., *Nexans France protiv zajedničkog poduzeća Fuzija za energiju*, T-415/10, ECLI:EU:T:2013:141, točka 114. Činjenica da je ponuditelj, iako to ne namjerava učiniti, sposoban utjecati na uvjete poziva na podnošenje ponuda na za sebe povoljan način čini sukob interesa.

⁽⁷⁵⁾ Članak 63. stavak 2. FU-a iz 2018.: „2. Pri izvršenju zadaća vezanih uz izvršenje proračuna, države članice poduzimaju sve potrebne mjere, uključujući zakonodavne, regulatorne i administrativne mjere, za zaštitu financijskih interesa Unije, kako bi osobito [...] (c) spriječile, otkrile i ispravile nedostatke i prijevare; [...] Osim toga, moraju osigurati povrat nepropisno isplaćenih sredstava i, kad je to potrebno, pokrenuti pravne postupke s tim u vezi. Države članice izriču djelotvorne, odvratajuće i proporcionalne sankcije primateljima ako su one predviđene sektorskim pravilima ili posebnim odredbama nacionalnog prava.”

⁽⁷⁶⁾ Vidjeti vrstu nepravilnosti br. 21. u Prilogu Odluci Komisije C(2019) 3452 final od 14.5.2019. o utvrđivanju smjernica za određivanje financijskih ispravaka koje u slučaju nepoštovanja primjenjivih pravila o javnoj nabavi Komisija primjenjuje na rashode koje financira Unija.

- Pobrinuti se za to da se, uz kontrole koje provode nacionalna tijela odgovorna za upravljanje sredstvima EU-a (ili se provode pod njihovom odgovornošću), upotreba sredstava u nacionalnim neovisnim revizijskim tijelima revidira u skladu s međunarodno priznatim revizijskim standardima. Na revizorskim mišljenjima tih tijela temelji se opće jamstvo u pogledu upotrebe sredstava EU-a. Međutim, to što se Komisija oslanja na nacionalna revizorska mišljenja ne sprečava je u provedbi daljnjih revizija upotrebe sredstava EU-a i ne utječe na dužnost Komisije da prati, u okviru procjene rizika, sustave kontrole uspostavljene u državama članicama.

Komisija je odgovorna za:

- pružanje savjeta i smjernica za usklađivanje nacionalnih sustava unutarnje kontrole sa zahtjevima EU-a te praćenje sukladnosti,
- reviziju sustavâ unutarnje kontrole država članica kako bi procijenila jesu li prikladni i učinkoviti u sprečavanju i upravljanju, među ostalim, situacijama sukoba interesa (na temelju rizika, uzimajući u obzir rezultate provjera, revizija i kontrola koje provode nacionalna tijela ili druga revizijska tijela EU-a te o njima obavješćuju Komisiju, kao i sve druge dostupne informacije) te kako bi dala preporuke za poboljšanje tih sustava,
- reviziju rashoda koje su države članice prijavile Komisiji radi provjere usklađenosti s relevantnim pravilima o prihvatljivosti,
- primjenu odgovarajućih mjera za zaštitu proračuna EU-a, kao što su prekid rokova plaćanja, suspenzija plaćanja i financijski ispravci, u slučajevima neusklađenosti (pojedinačne ili sustavne) s pravilima o izbjegavanju sukoba interesa iz članka 59. stavka 6. točaka (b) i (c) FU-a iz 2012. ili članka 63. stavka 8. točaka (b) i (c) FU-a iz 2018., i izdavanje preporuka državama članicama o odgovarajućim korektivnim mjerama koje trebaju poduzeti, uključujući jačanje njihovih sustavâ unutarnje kontrole ⁽⁷⁷⁾.

Na temelju članka 63. stavka 8. točke (b) FU-a iz 2018. ⁽⁷⁸⁾ Komisija je obvezna isključiti rashode iz financiranja EU-a zbog kršenja primjenjivog prava. To može biti posljedica kontrola i revizija na bilo kojoj razini sustavâ kontrole u državi članici, kontrola i revizija koje provodi Komisija, revizija Europskog revizorskog suda ili istraga Europskog ureda za borbu protiv prijevara (OLAF), a svrha je ponovno uspostaviti usklađenost sufinanciranog rashoda s primjenjivim pravom. Kao što je prethodno objašnjeno, za ispravljanje nepravilnosti prvenstveno su odgovorne države članice. Komisija može isključiti rashode iz financiranja EU-a ako država članica nije poduzela potrebne mjere, ako postoje ozbiljni nedostaci u učinkovitom funkcioniranju sustava upravljanja i kontrole ili ako je financiranje operacije koje osigurava EU u cijelosti ili djelomično nepravilno. Komisija je ovlaštena primijeniti ekstrapolirane ispravke ili ispravke primjenom paušalne stope kada nije moguće točno odrediti iznos nepravilnih rashoda ⁽⁷⁹⁾.

Naposljetku, kad je riječ o fondovima u okviru podijeljenog upravljanja, prvenstveno je na nacionalnim tijelima/tijelima koja upravljaju fondovima EU-a i kontroliraju ih da spriječe, otkriju, prijave i isprave sukob interesa. Mjere koje ta tijela poduzimaju u tom pogledu i dalje podliježu revizijama nacionalnih neovisnih revizijskih tijela, praćenju i revizijama Komisije te revizijama Europskog revizorskog suda i istragama koje provodi OLAF u okviru svojih nadležnosti.

5.2. Pravila o sukobu interesa koja se temelje na direktivama o javnoj nabavi

Članak 61. FU-a iz 2018. odnosi se na sve načine upravljanja i sve vrste potrošnje u okviru proračuna EU-a.

⁽⁷⁷⁾ COM(2014) 38 final, Izvješće Komisije Vijeću i Europskom parlamentu, Izvješće EU-a o suzbijanju korupcije, str. 26. <https://eur-lex.europa.eu/procedure/HR/1041639>

⁽⁷⁸⁾ Članak 63. stavak 8. točka (b) FU-a iz 2018.: „8. Kako bi osigurala da se sredstva Unije upotrebljavaju u skladu s primjenjivim pravilima, Komisija: [...] (b) isključuje iz financiranja Unije rashode čije isplate predstavljaju kršenje primjenjivog prava;”

⁽⁷⁹⁾ Dosad je u okviru revizija Komisije i istraga OLAF-a utvrđeno nekoliko nalaza povezanih sa sukobom interesa na razini sustava i na razini pojedinačnih operacija. U slučaju nalaza povezanih sa sustavom uspostavljenim u državi članici radi sprečavanja, otkrivanja i ublažavanja sukoba interesa zbog utvrđenih su nedostataka sustava, koji su obuhvaćali i probleme povezane sa sukobom interesa, izdane preporuke za sustav i primijenjeni ispravci po paušalnoj stopi. Na temelju nalaza u slučajevima u kojima je sukob interesa povezan s financijskim rizikom utjecao na pojedinačne projekte primijenjeni su financijski ispravci u punom iznosu rashoda na koji je sukob interesa utjecao.

Pravila o javnoj nabavi utvrđena u direktivama o javnoj nabavi ⁽⁸⁰⁾ relevantna su za podijeljeno upravljanje, posebno za korisnika u državi članici koji je javni naručitelj ⁽⁸¹⁾ i dodjeljuje ugovore za provedbu projekta financiranog iz proračuna EU-a.

Pravila o nabavi utvrđuju se u obliku nacionalnih propisa, ponajprije prenošenjem direktiva o javnoj nabavi u zakonodavstvo država članica, ili izravno proizlaze iz općih načela sadržanih u pravu EU-a.

Treba napomenuti da je područje primjene direktiva o javnoj nabavi ograničeno, posebno minimalnim pragovima za vrijednost nabave bez PDV-a. Osim toga, s obzirom na to da je rok za prenošenje bio 18. travnja 2016., direktive o javnoj nabavi iz 2014. primjenjuju se najkasnije od tog datuma ili ranije ako su u nacionalno zakonodavstvo prenesene prije tog datuma.

Na temelju članka 2. prethodne direktive o javnoj nabavi ⁽⁸²⁾ zahtjev u pogledu izbjegavanja sukoba interesa proizlazi iz načela jednakog postupanja i transparentnosti sadržanih u toj odredbi ⁽⁸³⁾. Nadilazeći okvire direktiva Sud je izjavio da, čak i ako direktive ne sadržavaju odredbe kojima se posebno uređuje bilo koje parnično pitanje ⁽⁸⁴⁾ ili ako konkretni predmet nije obuhvaćen područjem primjene direktiva ⁽⁸⁵⁾ ⁽⁸⁶⁾, javni naručitelji u državama članicama obvezni su općenito poštovati temeljna pravila Ugovora, a posebno načela jednakog postupanja. Slijedom toga, u tom se kontekstu primjenjuje i načelo transparentnosti kako bi se omogućila provjera usklađenosti s načelom jednakog postupanja ⁽⁸⁷⁾.

Ako se načela jednakog postupanja i transparentnosti, na kojima se temelji zahtjev u pogledu izbjegavanja sukoba interesa, stoga općenito primjenjuju u području javne nabave, treba smatrati da se na to područje jednako primjenjuje i izbjegavanje sukoba interesa.

Na temelju članka 24. nove direktive o javnoj nabavi ⁽⁸⁸⁾ države članice obvezne su osigurati da javni naručitelji poduzmu prikladne mjere da učinkovito spriječe, prepoznaju i uklone sukob interesa koji proizlazi iz provedbe postupka nabave te se u njemu utvrđuje sljedeća definicija pojma sukoba interesa:

Članak 24. Direktive 2014/24/EU:

„Država članica osigurava da javni naručitelji poduzmu prikladne mjere da učinkovito spriječe, prepoznaju i uklone *sukobe interesa* koji proizlaze iz provedbe postupka nabave kako bi se izbjeglo bilo kakvo narušavanje tržišnog natjecanja te se osiguralo jednako postupanje prema svim gospodarskim subjektima.

Koncept sukoba interesa obuhvaća barem one situacije kada članovi osoblja javnog naručitelja ili pružatelj usluga službe nabave koji djeluje u ime javnog naručitelja koji su uključeni u provedbu postupka nabave ili mogu utjecati na ishod tog postupka imaju, izravno ili neizravno, financijski, gospodarski ili bilo koji drugi osobni interes koji bi se mogao smatrati štetnim za njihovu nepristranost i neovisnost u okviru postupka nabave.”

⁽⁸⁰⁾ Direktive 2014/23/EU, 2014/24/EU i 2014/25/EU. Ako se direktive ne primjenjuju, pravila o nabavi obuhvaćena su područjem primjene Ugovora i nacionalnim pravom o javnoj nabavi.

⁽⁸¹⁾ Pravila o javnoj nabavi za institucije EU-a utvrđena su u FU-u iz 2018.

⁽⁸²⁾ Direktiva 2004/18/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 31. ožujka 2004. o usklađivanju postupaka za sklapanje ugovora o javnim radovima, ugovora o javnoj nabavi robe te ugovora o javnim uslugama (SL L 134, 30.4.2004., str. 114.).

⁽⁸³⁾ Presuda Suda od 12. ožujka 2015., *eVigilo Ltd.*, C-538/13, ECLI:EU:C:2015:166, točka 35.

⁽⁸⁴⁾ Presuda Suda od 18. lipnja 2002., *Hospital Ingenieure Krankenhaustechnik Planungs- GmbH (HI) / Stadt Wien*, C-92/00, ECLI:EU:C:2002:379, točka 47.

⁽⁸⁵⁾ Presuda Suda od 7. prosinca 2000., *Telaustria Verlags GmbH i Telefonadress GmbH / Telekom Austria AG*, C-324/98, ECLI:EU:C:2000:669, točka 60.

⁽⁸⁶⁾ Presuda Suda od 23. siječnja 2003., *Makedoniko Metro i Mikhaniki AE / Elliniko Dimosio*, C-57/01, ECLI:EU:C:2003:47, točka 69. Vidjeti i presude navedene u bilješkama 16 i 17 te odjeljak 1.1. Interpretativne komunikacije Komisije 2006/C 179/02 o pravu Zajednice koje se primjenjuje na dodjele ugovora koje nisu ili nisu u potpunosti obuhvaćene odredbama direktiva o javnoj nabavi (SL C 179, 1.8.2006., str. 2.).

⁽⁸⁷⁾ Presuda Suda od 7. prosinca 2000., *Telaustria Verlags GmbH i Telefonadress GmbH / Telekom Austria AG*, C-324/98, ECLI:EU:C:2000:669, točke od 61. do 63.

⁽⁸⁸⁾ Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ (SL L 94, 28.3.2014., str. 65.).

U skladu s tom odredbom javni naručitelji obvezni su poduzeti odgovarajuće mjere i uspostaviti sustave kojima se može otkriti, spriječiti i otkloniti sukob interesa u području javne nabave ⁽⁸⁹⁾. To vrijedi za sve faze postupka nabave (priprema nadmetanja, odabir ponuditelja/natjecatelja i dodjela ugovora te faza nakon nadmetanja).

Tekst Direktive o javnoj nabavi nije obvezujući u odnosu na mjere i mehanizme za postizanje tih ciljeva. Na državama je članicama da utvrde najprikladnija rješenja u skladu s nacionalnim nadležnostima. U svakom slučaju, države članice moraju javnim naručiteljima i gospodarskim subjektima staviti na raspolaganje informacije i smjernice kako je utvrđeno u članku 83. stavku 4. Direktive o javnoj nabavi.

U skladu sa svrhom članka 24. Direktive o javnoj nabavi, odnosno zaštitom poštenog tržišnog natjecanja i jednakog postupanja među ponuditeljima, na temelju članka 57. stavka 4. točke (e) Direktive o javnoj nabavi države članice mogu (no nisu obvezne) kao osnovu za isključenje ponuditelja predvidjeti sukob interesa u smislu članka 24. koji se ne može učinkovito ukloniti drugim, manje drastičnim mjerama.

Slučajevi u kojima je ponuditelj sudjelovao u pripremi poziva na podnošenje ponuda obično se smatraju sukobom interesa. Ti su slučajevi sada zasebno uređeni člankom 41. Direktive o javnoj nabavi, kojim se od javnog naručitelja zahtijeva da poduzme prikladne mjere kako bi se izbjeglo bilo kakvo narušavanje tržišnog natjecanja. Na temelju članka 57. stavka 4. točke (f) Direktive o javnoj nabavi države članice mogu predvidjeti isključivanje ponuditelja ako se situacija ne može učinkovito ukloniti drugim, manje drastičnim mjerama (kao što su dijeljenje relevantnih informacija sa svim ponuditeljima i određivanje odgovarajućih rokova za primanje ponuda). Prije isključenja ponuditeljima se mora pružiti mogućnost da dokažu da njihovo sudjelovanje u pripremi postupka nabave ne može narušiti tržišno natjecanje ⁽⁹⁰⁾ ⁽⁹¹⁾.

U članku 58. stavku 1. točki (c) Direktive o javnoj nabavi utvrđen je okvir za kriterije za odabir, uključujući tehničku i stručnu sposobnost ponuditelja. U članku 58. stavku 4. Direktive o javnoj nabavi razlaže se ta vrsta kriterija: javni naručitelj može pretpostaviti da neki gospodarski subjekt nema potrebnu stručnu sposobnost ako je taj javni naručitelj odredio da je gospodarski subjekt u sukobu interesa, što može negativno utjecati na izvršenje ugovora. Logika na kojoj se ta odredba temelji jednako se primjenjuje na slučajeve koji nisu obuhvaćeni područjem primjene Direktive o javnoj nabavi u smislu da (u granicama nacionalnog prava) javni naručitelj ima mogućnost (ali nije obavezan na temelju Direktive o javnoj nabavi) isključiti ponuditelja iz dodjele ugovora ako je taj ponuditelj u sukobu interesa.

Nacionalna tijela trebala su poduzeti potrebne mjere kako bi do roka za prenošenje (18. travnja 2016.) na snagu stupili svi mehanizmi za usklađivanje s Direktivom o javnoj nabavi. Do travnja 2017., a nakon toga svake tri godine, države članice moraju Komisiji dostaviti izvješće o najučestalijim uzrocima pogrešne primjene ili pravne nesigurnosti te o sprečavanju, utvrđivanju i odgovarajućem izvješćivanju o slučajevima prijevare u javnoj nabavi, korupciji, sukobu interesa i drugim

⁽⁸⁹⁾ Presuda Suda od 10. srpnja 2001., *Ismeri Europa protiv Revizorskog suda*, C-315/99 P, ECLI:EU:C:2001:391, točka 47: „[...] pojam ‚sukob interesa‘, koji je Prvostupanjski sud definirao kao ‚činjenicu da je ugovor dodijeljen osobi koja pomaže u ocjenjivanju i odabiru ponuda za javni ugovor‘ značajan je, relevantan i upućuje na ozbiljne nepravilnosti predmetne institucije ili tijela.”

⁽⁹⁰⁾ Presuda Suda od 3. ožujka 2005., *Fabricom SA protiv Belgije*, C-21/03 i C-34/03, ECLI:EU:C:2005:127, točka 36., u kojoj se navodi neusklađenost odredbe nacionalnog prava s pravom Zajednice, „pri čemu osoba koja je zadužena za provedbu istraživanja, pokusa, studija ili razvoja u vezi s javnim radovima, robom ili uslugama ne smije podnijeti zahtjev za sudjelovanje u tim radovima, robama ili uslugama niti za njih podnijeti ponudu te nije dobila priliku dokazati da, u konkretnom slučaju, na temelju stečenog iskustva nije mogla narušiti tržišno natjecanje”.

⁽⁹¹⁾ Presuda Općeg suda (drugo vijeće) od 13. listopada 2015., *Intrasoft International SA protiv Europske komisije*, T-403/12, ECLI:EU:T:2015:774, točka 76.: „Ne postoji apsolutna obveza nametnuta javnim naručiteljima da sustavno isključuje ponuditelje koji su u sukobu interesa jer takvo isključenje nije opravdano u slučajevima u kojima je moguće dokazati da ta situacija nema utjecaja na njihovo ponašanje u okviru postupka javne nabave i da ne postoji stvarni rizik od nastanka prakse koja može narušavati natjecanje između ponuditelja. Nasuprot tomu, nužno je isključiti ponuditelja koji je u sukobu interesa kada ne postoji prikladnije rješenje kako bi se izbjegla svaka povreda načela jednakog postupanja među ponuditeljima i transparentnosti (presuda *Nexans Francuska/Entreprise commune Fusion for Energy*, t. 75. *supra*, EU:T:2013:141, t. 116. i 117.).”

ozbiljnim nepravilnostima kako je utvrđeno u članku 83. stavku 3. Direktive o javnoj nabavi. Slične odredbe uvrštene su i u posebne direktive o javnoj nabavi koje se odnose na koncesije ⁽⁹²⁾ i komunalne usluge ⁽⁹³⁾.

Primjeri sukoba interesa u postupcima javne nabave:

1. U postupku javne nabave u okviru projekta koji se odnosi na mjere za promicanje rasta poslovanja utvrđen je sukob interesa jer je javni naručitelj u vrijeme provedbe postupka javnog nadmetanja zaposlio glavnog izvršnog direktora trgovačkog društva koje se javilo kao jedini ponuditelj kako bi pripremio tehničke specifikacije nadmetanja. Slijedom toga, svi su rashodi povezani s tim postupkom javne nabave bili nepravilni (neprihvatljivi za sufinanciranje).
2. U postupku javne nabave u okviru projekta za obnovu tehnologije na ekološki prihvatljiv način dioničar trgovačkog društva koje je bilo uspješni ponuditelj bio je ujedno i direktor konzultantskog društva koje je javnog naručitelja savjetovalo o tehničkoj dokumentaciji. Javni naručitelj odabrao je drugog konzultanta, koji nije povezan s uspješnim ponuditeljem, za pripremu postupka javne nabave. Konzultantsko društvo za javnu nabavu ograničilo je svoj rad na pravni dio poziva te je za tehničke specifikacije poziva za podnošenje ponuda upotrijebilo tehničku dokumentaciju koju je izradilo prvo konzultantsko društvo. Javni naručitelj nije poduzeo odgovarajuće mjere kako bi izbjegao bilo kakvo narušavanje tržišnog natjecanja. Slijedom toga, rashodi povezani s tim postupkom javne nabave bili su nepravilni (neprihvatljivi za sufinanciranje).
3. U postupku javne nabave u skladu s nacionalnim pravilima trebale su biti dostavljene tri neovisne ponude, no korisnik (javni naručitelj) odabrao je ponudu ponuditelja čiji je vlasnik ujedno bio i jedini vlasnik korisnika (međutim, u tom slučaju nisu bili ispunjeni uvjeti za internu dodjelu). Upravljačko tijelo u tom slučaju nije na odgovarajući način provjerilo nedostatak neovisnosti između korisnika i njegovih ugovaratelja. Iako je ponuda bila najniža među primljenima, zaključeno je da su svi rashodi povezani s tim ugovorom o javnoj nabavi nepravilni i slijedom toga neprihvatljivi za sufinanciranje.

Kršenje pravila o javnoj nabavi može rezultirati financijskim ispravcima ili primjenom drugih pravnih sredstava. Komisija je 2013. ⁽⁹⁴⁾ i 2019. ⁽⁹⁵⁾ donijela smjernice za utvrđivanje financijskih ispravaka koji se zbog nepoštovanja mjerodavnih pravila o javnoj nabavi primjenjuju na rashode koje financira EU.

Slično kao u smjernicama iz 2013., u smjernicama iz 2019. utvrđuju se financijski ispravci primjenom paušalne stope za slučajeve povezane sa sukobom interesa „ako se utvrdi neprijavljeni ili na neodgovarajući način ublaženi sukob interesa, u skladu s člankom 24. Direktive 2014/24/EU (ili člankom 35. Direktive 2014/23/EU ili člankom 42. Direktive 2014/25/EU), a dotični ponuditelj bio je uspješan u dobivanju predmetnog ugovora” ⁽⁹⁶⁾. Sukob interesa može se pojaviti već u fazi pripreme projekta ako je priprema projekta utjecala na natječajnu dokumentaciju/postupak javnog nadmetanja. Nema potrebe da podnositelj pritužbe dokaže da je došlo do sukoba interesa ⁽⁹⁷⁾.

⁽⁹²⁾ Članak 35., članak 38. stavak 7. točka (d) te članak 45. stavci 3. i 4. Direktive 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o dodjeli ugovorâ o koncesiji (SL L 94, 28.3.2014., str. 1.).

⁽⁹³⁾ Članci 42. i 59., članak 80. stavak 1. te članak 99. stavci 3. i 4. Direktive 2014/25/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o nabavi subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga i stavljanju izvan snage Direktive 2004/17/EZ (SL L 94, 28.3.2014., str. 243.).

⁽⁹⁴⁾ Odluka Komisije C(2013) 9527 final od 19.12.2013. o određivanju i odobrenju smjernica za utvrđivanje financijskih ispravaka koje u slučaju nepoštovanja pravila o javnoj nabavi Komisija primjenjuje na izdatke koje u okviru podijeljenog upravljanja financira Unija.

⁽⁹⁵⁾ Odluka Komisije C(2019) 3452 final od 14.5.2019. o utvrđivanju smjernica za određivanje financijskih ispravaka koje u slučaju nepoštovanja primjenjivih pravila o javnoj nabavi Komisija primjenjuje na rashode koje financira Unija.

⁽⁹⁶⁾ Sukob interesa koji uključuje bilo kojeg drugog ponuditelja koji nije uspješni ponuditelj isto se tako smatra kršenjem odredbi direktiva o javnoj nabavi, no u smjernicama Komisije nisu utvrđeni financijski ispravci za takvo kršenje jer bi samo uspješna ponuda bila prihvatljiva za sufinanciranje iz proračuna EU-a.

⁽⁹⁷⁾ Presuda Suda od 12. ožujka 2015., *eVigilo Ltd.*, C-538/13, ECLI:EU:C:2015:166, točke 31.–47.

Kad je riječ o uvjetu neprijavljenog i na neodgovarajući način ublaženog sukoba interesa, on se odnosi na i. obvezu dotične osobe da unaprijed prijavi svaku situaciju koja se može smatrati sukobom interesa i ii. mjere koje javni naručitelj provodi za rješavanje takvih situacija. Te bi mjere u prvom redu trebale biti usmjerene na dotičnu osobu na strani javnog naručitelja (tj. ta osoba prestaje sa svim aktivnostima povezanim s predmetnim nadmetanjem, na primjer, smjenjuje se član odbora za evaluaciju). Ako takve mjere nisu dovoljne za ublažavanje sukoba interesa (ako je, na primjer, dotična osoba sudjelovala u fazama postupka nabave koji je već proveden i ne može se promijeniti/ponoviti), javni naručitelj trebao bi poduzeti dodatne mjere u odnosu na dotičnog ponuditelja (kao što je isključenje ponuditelja iz postupka javnog nadmetanja, što je mogućnost koja je spomenuta i u članku 57. stavku 4. točki (e) Direktive o javnoj nabavi).

Nema potrebe za dokazivanjem stvarnih posljedica sukoba interesa (i zbog riječi „smatrati” u definiciji sukoba interesa) na konkretan postupak odlučivanja. Točnije, nije potrebno dokazivati da je sukob interesa namjerno iskorišten u korist uspješnog ponuditelja (to bi bilo relevantni samo za utvrđivanje nepravilnosti koja se smatra prijevarom).

Primjer:

osoba X jedan je od pet članova odbora za evaluaciju ponuda. U vrijeme evaluacije ponuda i odlučivanja o dodjeli osoba X je zaposlena kod uspješnog ponuditelja, trgovačkog društva Y, u svojstvu osobe odgovorne za zadaće povezane s predmetom postupka javnog nadmetanja. Međutim, osoba X taj radni odnos nije prijavila, čime je prekršila svoju postupovnu obvezu.

Bez obzira na konkretan i materijalni utjecaj osobe X na odluku o dodjeli i konkretne okolnosti dodjele (odbor za evaluaciju odlučivao je u skladu s objektivnim kriterijima za dodjelu, u nadmetanju je sudjelovalo šest ponuditelja itd.) ta se situacija smatra sukobom interesa. Financijski ispravak primjenjuje se u skladu sa smjernicama Komisije o financijskim ispravcima u javnoj nabavi ako su ispunjena oba uvjeta navedena u tim smjernicama, tj. 1. sukob interesa nije prijavljen i/ili na odgovarajući način ublažen (na strani osobe X ili na strani trgovačkog društva Y) i 2. taj sukob interesa odnosio se na trgovačko društvo koje je uspješni ponuditelj.

Dodatne informacije o izbjegavanju sukoba interesa u kontekstu nabave dostupne su u sljedećim dokumentima: i. direktive o javnoj nabavi; ii. *Identifying conflicts of interest in public procurement procedures for structural actions. A practical guide for managers* (Utvrđivanje sukoba interesa u postupcima javne nabave za strukturne mjere – praktični vodič za rukovoditelje) (2013.)⁽⁹⁸⁾; iii. „Javna nabava – smjernice za praktičare o izbjegavanju najčešćih pogrešaka u postupcima javne nabave u okviru projekata financiranih iz europskih strukturnih i investicijskih fondova. Veljača 2018.”⁽⁹⁹⁾; i iv. *DG REGIO – Preventing fraud and corruption in the European Structural and Investment Funds – taking stock of practices in the EU Member States Study on the implementation of Article 125(4)(c) CPR in the Member States* (GU REGIO – Sprečavanje prijevara i korupcije u europskim strukturnim i investicijskim fondovima – studija o pregledu prakse u državama članicama EU-a o provedbi članka 125. stavka 4. točke (c) Uredbe o zajedničkim odredbama u državama članicama)⁽¹⁰⁰⁾.

5.3. Posebni elementi za financijske instrumente u okviru podijeljenog upravljanja

Ako se sredstva EU-a izvršavaju putem financijskih instrumenata, preventivne mjere i mjere za ublažavanje treba poduzeti u svakoj fazi provedbe operacije financijskog instrumenta, od odabira tijela za provedbu financijskih instrumenata⁽¹⁰¹⁾ do odabira krajnjih primatelja. Člankom 38. stavkom 5. UZO-a utvrđeno je da se odabir tih tijela mora temeljiti na otvorenim, transparentnim, razmjernim i nediskriminirajućim postupcima, pri čemu se izbjegavaju sukobi interesa.

⁽⁹⁸⁾ Te smjernice izradila je skupina stručnjaka iz država članica koje je koordinirao OLAF pod pokroviteljstvom Savjetodavnog odbora za koordinaciju sprečavanja prijevara (COCOLAF): https://ec.europa.eu/sfc/sites/sfc2014/files/sfc-files/2013_11_12-Final-guide-on-conflict-of-interests-EN.pdf

⁽⁹⁹⁾ https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/public_procurement/2018/guidance_public_procurement_2018_hr.pdf

⁽¹⁰⁰⁾ https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/implement_article125_fraud_en.pdf

⁽¹⁰¹⁾ Za detaljne informacije o odabiru tijela koja provode financijske instrumente vidjeti Obavijest Komisije – Smjernice za države članice o odabiru tijela koja provode financijske instrumente (SL C 276, 29.7.2016., str. 1.).

Člankom 7. stavkom 2. Delegirane uredbe Komisije (EU) br. 480/2014 ⁽¹⁰²⁾ utvrđeno je da odabir tijela mora biti transparentan i opravdan na temelju objektivnih kriterija i ne smije dovesti do sukoba interesa. Utvrđeno je i da su u slučajevima kada tijelo koje provodi financijski instrument dodjeljuje vlastita financijska sredstva financijskom instrumentu ili dijeli rizik, potrebne mjere za ublažavanje mogućih sukoba interesa.

Osim toga, člankom 6. stavkom 1. točkom (a) Delegirane uredbe Komisije (EU) br. 480/2014 utvrđeno je da odabir krajnjih primatelja mora biti transparentan i opravdan na temelju objektivnih kriterija i ne smije dovesti do sukoba interesa.

6. MOGUĆE MJERE ZA IZBJEGAVANJE I UPRAVLJANJE SUKOBOM INTERESA

Kad je riječ o sukobu interesa, trebalo bi se usredotočiti na njegovo sprečavanje jer je mnogo teže otkriti i ispraviti takve situacije. Valja imati na umu da se sukob interesa može pojaviti u bilo kojoj fazi izvršenja proračuna EU-a. Sljedom toga, u okviru svake mjere za njegovo sprečavanje i rješavanje trebalo bi razmotriti ranije faze provedbe kako bi se što više situacija spriječilo umjesto da se ispravljaju. Nadalje, mjere za sprečavanje i rješavanje sukoba interesa trebale bi biti učinkovite, razmjerne i transparentne te bi ih trebalo redovito ažurirati (uzimajući u obzir sve pravne i institucijske promjene odnosno promjene politike).

U ovom se poglavlju navodi nepotpun popis prijedloga i preporuka za mjere koje bi se mogle uvesti radi izbjegavanja situacija sukoba interesa i upravljanja njima. Cilj je tih prijedloga i preporuka institucijama EU-a i tijelima država članica na raspolaganje staviti smjernice i alate koji će im pomoći u izbjegavanju sukoba interesa.

Dodatna objašnjenja i primjeri dostupni su u opsežnim dokumentima o radu OECD-a (Organizacija za gospodarsku suradnju i razvoj) i SIGMA-e (Potpora poboljšanju uprave i upravljanja ⁽¹⁰³⁾) u području sukoba interesa ⁽¹⁰⁴⁾ i u regulatornom okviru za institucije EU-a iz poglavlja 4.

⁽¹⁰²⁾ Delegirana uredba Komisije (EU) br. 480/2014 od 3. ožujka 2014. o dopuni Uredbe (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju zajedničkih odredbi Europskog fonda za regionalni razvoj, Europskog socijalnog fonda, Kohezijskog fonda, Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj i Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo te o utvrđivanju općih odredbi Europskog fonda za regionalni razvoj, Europskog socijalnog fonda, Kohezijskog fonda i Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo (SL L 138, 13.5.2014., str. 5.).

⁽¹⁰³⁾ SIGMA je zajednička inicijativa OECD-a i EU-a koju primarno financira EU.

⁽¹⁰⁴⁾ 1. OECD, *Managing Conflict of Interest in the Public Sector* (Upravljanje sukobom interesa u javnom sektoru) (2005.), <https://www.oecd.org/gov/ethics/49107986.pdf>;

2. OECD, *Managing Conflict of Interest in the Public Sector* (Upravljanje sukobom interesa u javnom sektoru) (2003.), Smjernice OECD-a i iskustva zemalja, str. 24., <http://www.oecd.org/corruption/ethics/48994419.pdf>;

3. OECD, *Guidelines for managing conflict of interest in the public service – report on Implementation* (Smjernice za upravljanje sukobom interesa u javnoj službi – izvješće o provedbi) (2007.);

4. Recommendation of the Council on OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service (Preporuka Vijeća o smjernicama za upravljanje sukobom interesa u javnoj službi), OECD/LEGAL/0316, <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/130/130.en.pdf>;

5. SIGMA (Potpora poboljšanju uprave i upravljanja) – zajednička inicijativa OECD-a i EU-a koju primarno financira EU – rad 36. – GOV/SIGMA(2006)1/REV1, [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=gov/sigma\(2006\)1/REV1](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=gov/sigma(2006)1/REV1);

6. OECD (2017.), *Recommendation on Public Integrity* (Preporuka o javnom integritetu), <http://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-Public-Integrity.pdf>;

7. OECD (2014.), *Survey on managing conflict of interest in the executive branch and whistle-blower protection* (Istraživanje o upravljanju sukobom interesa u izvršnoj vlasti i o zaštiti zviždača), <https://www.oecd.org/governance/ethics/2014-survey-managing-conflict-of-interest.pdf>;

8. OECD (2010.), *Post Public Employment – Good Practices for Preventing Conflict of Interest* (Nakon zaposlenja u javnom sektoru – Dobra praksa za sprečavanje sukoba interesa), <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264056701-en.pdf?expires=1578648145&id=id&accname=oid031827&checksum=A96A1D7335AAB93369841CEF00EA4789>;

9. OECD (2009.), *Revolving doors, accountability and transparency: Emerging regulatory concerns and policy solutions in the financial crisis* (Rotirajuća vrata, odgovornost i transparentnost: novi regulatorni problemi i rješenja politike u financijskoj krizi), [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH\(2009\)2&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH(2009)2&docLanguage=En);

10. OECD (2005.), *Guidelines for managing conflict of interest in the public service, Policy brief* (Smjernice za upravljanje sukobom interesa u javnoj službi – sažetak politike), https://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/economiccrime/cybercrime/cy%20activity%20Interface2006/143_2006_if_oecd%20Policy%20Brief.pdf;

11. OECD (2019.), *Fraud and corruption in European Structural and Investment Funds. A spotlight on common schemes and preventive actions* (Prijevara i korupcija u europskim strukturnim i investicijskim fondovima. Usmjeravanje na opće programe i preventivne mjere), <https://www.oecd.org/gov/ethics/prevention-fraud-corruption-european-funds.pdf>

6.1. Informiranje

Model odgovornosti za rukovoditelje pristup je javnoj upravi u okviru kojeg rukovoditelji odgovaraju za rezultate tako što im se uz odgovornost dodjeljuju delegirane ovlasti za odlučivanje te autonomija i resursi potrebni za postizanje očekivanih rezultata. U praksi bi viši rukovoditelji trebali imati ovlasti i autonomiju da odgovaraju za rezultate organizacije ili subjekta koji nadziru.

U prethodno navedenom kontekstu sprečavanje sukoba interesa blisko je povezano s informiranošću uključenih: ako se sukob interesa predvidi, može se izbjeći. Stoga se svakako preporučuje informiranje drugih o sukobu interesa. Osim toga, izuzetno je važno postojanje jake upravljačke kulture („vođenje dobrim primjerom”) koja podupire integritet jer viši javni dužnosnici/zaposlenici mogu stvoriti kulturu integriteta u kojoj svatko preuzima obveze i odgovornost za svoje postupke i u kojoj se sukob interesa ne tolerira. Slično tomu, isto je tako važno poticati kulturu u kojoj zaposlenici mogu tražiti smjernice i savjete bez straha od odmazde.

Institucije EU-a i nacionalna tijela trebali bi osigurati kontinuirano, sveobuhvatno i obvezno osposobljavanje o etici i integritetu te o tome kako prepoznati i pratiti sukob interesa odnosno upravljati njime. To uključuje primjere sukoba interesa i pružanje savjeta dužnosnicima koji imaju nedoumica oko postojećih politika ili postupaka. Imenovanje službenika za etiku u subjektu uključenom u izvršenje proračuna EU-a isto bi tako moglo biti dio mjera na snazi. Taj bi službenik bio odgovoran za pružanje savjeta o poštovanju etičkih načela svakoj osobi koja to zatraži. Iako vezan poslovnom tajnom, službenik za etiku mogao bi imati ključnu ulogu u širenju kulture integriteta koja se temelji na dijalogu i povjerenju.

6.2. Politike, pravila i postupci

Uzimajući u obzir broj, veličinu i složenost programa te raspoložive članove osoblja, važno je osigurati da se načelo razdvajanja funkcija (ili razdvajanja zadaća/dužnosti) na odgovarajući način primjenjuje u praksi (između i unutar svakog tijela uključenog u upravljanje i/ili kontrolu fondova EU-a) jer je to važan zahtjev za uspostavu sustavâ upravljanja i kontrole kako je utvrđeno u članku 36. stavku 3. točki (a) FU-a iz 2018.

Svako tijelo treba imati: i. pisane dogovore o izvršavanju različitih funkcija i provedbi postupka odlučivanja; ii. jasnu podjelu funkcija i jasne opise poslova za osoblje; iii. odgovarajući broj dovoljno kvalificiranih zaposlenika na različitim razinama i za različite funkcije.

Načelo razdvajanja funkcija relevantno je zato što je vjerojatnost sukoba interesa manja ako su funkcije na odgovarajući način razdvojene, tj. odgovarajućim razdvajanjem funkcija smanjuje se rizik od sukoba interesa. Nepostojanje postupaka kojima se osigurava odgovarajuća razdvojenost funkcija nedostatak je sustavâ upravljanja i kontrole.

Primjeri povezani s načelom razdvajanja funkcija:

1. član osoblja koji je bio odgovoran za ocjenu zahtjeva za financiranje sredstvima EU-a poslije je zadužen za reviziju njegove provedbe. U postupku revizije član osoblja može smatrati da bi potporu koju je projektu dao pri odabiru trebao potkrijepiti pozitivnim izvješćem o njegovoj provedbi. Čak i ako bi odabrani projekt zbog raznih razloga mogao biti neuspješan, nedostatak jasnog razdvajanja funkcija može dovesti do sukoba interesa,
2. revizijsko tijelo provodi neke operacije pružanja tehničke pomoći. Kad su takve operacije uključene u uzorak koji će revizijsko tijelo revidirati, reviziju takvih operacija trebao bi provoditi drugi neovisni revizor kako bi se osiguralo da su funkcije razdvojene na odgovarajući način. Slične bi se situacije mogle dogoditi, na primjer, na razini upravljačkog tijela određenog programa u okviru kojeg je isto upravljačko tijelo ujedno i korisnik sredstava. U tim bi se slučajevima zadaci upravljačkog tijela trebali prenijeti na drugu službu (čak i ako je ona dio iste organizacije), a s pomoću mehanizama za evaluaciju zahtjeva za bespovratna sredstva, odobravanje odluke o dodjeli bespovratnih sredstava i provjere upravljanja mora se osigurati razdvajanje funkcija,

3. odjel za gospodarstvo regionalnog ministarstva šalje člana s pravom glasa u odbor za odabir.

Scenarij 1.: odjel za zaštitu okoliša regionalnog ministarstva prijavljuje se za projekt o čijem će odabiru odlučivati odjel za gospodarstvo istog ministarstva. Ocjena: i. nema sukoba interesa – ako ne postoje hijerarhijski odnosi između odjela za gospodarstvo i odjela za zaštitu okoliša, ako odjel za gospodarstvo nije bio uključen u pripremu projekta koji provodi odjel za zaštitu okoliša i funkcije su jasno razdvojene.

Scenarij 2.: odjel za gospodarstvo prijavljuje se za projekt. Ocjena: postoji sukob interesa.

Provedba etičkog kodeksa i/ili kodeksa ponašanja ⁽¹⁰⁵⁾ ili bilo koje druge politike i postupaka na radu, uključujući pravila kojima se uređuje upravljanje sukobom interesa u organizaciji ⁽¹⁰⁶⁾, isto je tako od ključne važnosti. Sve su to korisni alati za informiranje te određivanje pravila i obveza za izbjegavanje i upravljanje sukobom interesa. Politike i postupci trebali bi biti nedvosmisleni i obuhvaćati pitanja kao što su:

- sukob interesa – objašnjenja, zahtjevi i postupci za prijavljivanje, kontradiktorni postupci koji vode do mogućih sankcija,
- politika darova i reprezentacije ⁽¹⁰⁷⁾ – objašnjenje i odgovornosti osoblja u pogledu usklađenosti,
- povjerljive informacije – objašnjenje i odgovornosti osoblja,
- zahtjevi u pogledu prijave sumnje na prijevare, uključujući zaštitu zviždača (kao što je spomenuto u članku 142. stavku 2. točki (a) FU-a iz 2018.). Politike i pravila za zviždače trebali bi sadržavati elemente kao što su što prijaviti, kako prijaviti, kome prijaviti, gdje pronaći podršku, zaštita osobnih podataka, mjere zaštite zviždača, kako će se istraživati i priopćavati njihove prijave te posljedice za osobe koje se osvećuju zviždačima ⁽¹⁰⁸⁾.

Nužno je uvesti popise, politike i službene postupke za uređivanje sukoba interesa, smanjenje rizika od sukoba interesa i rješavanje slučajeva koji se pojave (vidjeti i poglavlje 3.2.). U okruženju koje se neprestano razvija politika i postupci moraju ostati učinkoviti i relevantni u rješavanju sukoba interesa tako što će se ažurirati ako i kada je to potrebno. Članovi osoblja moraju izjaviti da će se pridržavati utvrđenih pravila, politika i postupaka.

⁽¹⁰⁵⁾ Iz studije za Odbor za proračunski nadzor Europskog parlamenta („CONT”), *Codes of Conduct and Conflicts of Interest at any governance level of the management of EU Funds* (Kodeksi ponašanja i sukob interesa na svim razinama upravljanja fondovima EU-a): prema OECD-u postoji razlika u definiciji između kodeksa ponašanja i etičkih kodeksa. Kodeks ponašanja služi kao instrument pristupa usklađenosti utemeljenog na pravilima. U njemu se što preciznije i nedvosmislenije opisuje kakvo se ponašanje očekuje te se uspostavljaju strogi postupci praćenja i sankcioniranja radi provedbe kodeksa. Etički kodeks ukorijenjen je u pristupu upravljanju utemeljenom na vrijednostima. Okosnica su mu opće vrijednosti, a ne konkretne smjernice, te se iskazuje veće povjerenje u sposobnosti moralnog rasuđivanja zaposlenika. Etičkim kodeksom nastoji se podržati i usmjeriti primjena tih vrijednosti u svakodnevnim situacijama iz stvarnog života (Bertók, J. & Maesschalck, J. (2009.). *Public Sector Ethics: an infrastructure* (Etika u javnom sektoru: infrastruktura). U: OECD (urednici): *No longer business as usual – Fighting Bribery and Corruption*. Pariz. Str. 34.). Međutim, odabir odgovarajuće verzije ovisi o nekoliko čimbenika, uključujući postojeći pravni okvir predmetne jurisdikcije i etičku kulturu na kojoj se temelji upravljanje i rukovođenje organizacijom. Stoga je većinom poželjan hibridni oblik koji je općenitijeg etičkog usmjerenja i nudi jasne upute za ponašanje (*ibid.* str. 35.).
https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU%282017%29572715

⁽¹⁰⁶⁾ Na primjer, *The European Code of Good Administrative Behaviour* (Europski kodeks dobrog administrativnog postupanja), koji je Komisija donijela 13. rujna 2000. i u kojem se utvrđuju načela za administrativno postupanje službi Komisije, uključujući integritet i izbjegavanje sukoba interesa,
https://ec.europa.eu/info/files/code-good-administrative-behaviour-0_en.

⁽¹⁰⁷⁾ U OECD-ovu dokumentu *Managing Conflict of Interest in the Public Sector* (Upravljanje sukobom interesa u javnoj službi) navode se primjeri kontrolnih popisa za darove i druge pogodnosti (<https://www.oecd.org/gov/ethics/49107986.pdf>). Vidjeti i regulatorni okvir za institucije EU-a u poglavlju 4.3. ovog dokumenta, Pravilnik o osoblju EU-a i etičke standarde EU-a.

⁽¹⁰⁸⁾ Direktiva (EU) 2019/1937 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2019. o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije. OECD (2014.), *Survey on managing conflict of interest in the executive branch and whistle-blower protection* (Istraživanje o upravljanju sukobom interesa u izvršnoj vlasti i zaštiti zviždača), <https://www.oecd.org/governance/ethics/2014-survey-managing-conflict-of-interest.pdf>

Konkretni pravni instrumenti za uređivanje sukoba interesa mogu se razlikovati od zemlje do zemlje. Na primjer, mogu se primjenjivati i. posebno zakonodavstvo koje se odnosi na pitanje sukoba interesa pri upravljanju fondovima EU-a; ii. „horizontalno” zakonodavstvo koje se općenito odnosi na pitanje sukoba interesa u cjelokupnom javnom sektoru; i iii. pravni instrumenti ili bilo koji drugi instrument prikladan za uspostavu takvih pravila i osiguravanje njihove provedbe.

6.3. Izjave o interesima, prijava imovine i isključive funkcije

Izjave o interesima

Transparentnost je ključna za sprečavanje sukoba interesa u svim fazama izvršenja proračuna EU-a. Institucije EU-a i nacionalna tijela na svim razinama trebali bi uvesti mjere u okviru svojih sustava unutarnje kontrole kako bi osigurali transparentnost i odgovornost.

Izjava o nepostojanju sukoba interesa i, prema potrebi, izjava o sadašnjim i prošlim interesima korisni su alati koji mogu pomoći u otkrivanju i upravljanju sukobom interesa.

Prošli su interesi relevantni sve dok osoba ima obveze/odgovornosti koje proizlaze iz prošlih položaja/zaposlenja (u određenom razdoblju mirovanja i suzdržavanja od izvršavanja dužnosti na koje bi mogle utjecati dužnosti iz prošlog zaposlenja). Izjave o prošlim interesima mogle bi se ograničiti, primjerice, na razdoblje od pet godina ili sve dok osoba ima obveze/odgovornosti povezane s tim prošlim položajima/zaposlenjima.

Izjavu bi od dotične osobe trebalo zatražiti što prije (i ažurirati je čim nastupi promjena u interesima). U njoj bi se, primjerice, mogli navoditi interesi povezani s upravljanjem ugovorima, s odlučivanjem te pomaganjem u pripremi politika ili savjetovanju o njima. Takve bi izjave trebale sadržavati:

- jasno navedene predmetne zadaće i predmet izjave,
- puno ime i prezime potpisnika, datum rođenja, položaj u organizaciji i detaljne funkcije,
- datum potpisivanja.

Izjavom bi se potpisniku trebalo omogućiti da službeno izjavi:

- ima li interese za koje smatra ili bi se moglo smatrati da su u sukobu s izvršenjem proračuna EU-a i/ili je li u sukobu interesa povezanim s izvršenjem proračuna EU-a,
- postoje li okolnosti (uključujući interese) koje bi ga mogle dovesti u sukob interesa u bliskoj budućnosti i
- da će, nastupe li okolnosti koje bi se takvima mogle smatrati, odmah prijaviti mogući sukob interesa.

Uz izjavu bi se moglo priložiti obrazloženje za potpisnike s jasnim smjernicama o sljedećim aspektima:

- politici organizacije, uključujući svrhu izjave i napomenu da ona može podlijegati provjeri kako bi se utvrdilo je li ispravna,
- pravnim zahtjevima, uključujući objašnjenje određenih pitanja koja proizlaze iz definicije; na primjer, trebalo bi objasniti koji se odnosi smatraju obiteljskim vezama (vidjeti poglavlje 3.2.1.),
- kodeksu ponašanja, politikama i postupcima kojima se uređuje upravljanje sukobom interesa u organizaciji,
- postupku za suzdržavanje i udaljavanje u slučajevima u kojima se utvrdi mogući sukob interesa; ako član osoblja prijavi mogući sukob interesa ili ako ga prijavi treća strana, dotični član osoblja trebao bi biti dužan suzdržati se od rada na predmetnom spisu dok nadređena osoba ili nadležno tijelo ne donesu odluku o tome postoji li sukob interesa (to se može odnositi i na situacije u prošlosti),
- postupku koji treba slijediti ako se situacija promijeni, prije svega kada, kako i kome treba prijaviti nastali sukob interesa,
- posljedicama neprijavlivanja sukoba interesa, koje se često nazivaju „postupkom zbog zlouporabe povjerenja”; osoba ili tijelo ovlašteno za njihovu provedbu mora imati dovoljne ovlasti i odgovornosti.

Ako do sukoba interesa dođe nakon podnošenja prvotne izjave, to ne znači nužno da je ona bila lažna. Moguće je da u trenutku podnošenja izjave nije postojala niti je bila poznata ijedna okolnost zbog koje je nastao sukob interesa. Slijedom toga, trebala bi postojati obveza:

- prijave postojeće situacije čim dotična osoba postane svjesna okolnosti koje mogu utjecati na nepristrano i objektivno izvršavanje njezinih dužnosti,
- suzdržavanja od djelovanja i upućivanja slučaja nadređenoj osobi (ili relevantnom nadležnom dužnosniku za ovjeravanje na osnovi delegiranja).

Važno je da organizacije odrede jasne i objektivne kriterije za procjenu izjava o interesima te da ih dosljedno primjenjuju. U okviru učinkovitih provjera radi utvrđivanja mogućih lažnih izjava naručitelj bi sve izjave trebao propisno evidentirati i pohraniti te bi one trebale podlijevati provjerama (u skladu s odgovarajućom metodologijom), koje se, u skladu s primjenjivim pravom, provode usporedbom s drugim izvorima informacija kako bi se utvrdile, primjerice, poveznice između osoba koje sudjeluju u odabiru projekata i potencijalnih korisnika.

Kada je riječ o sankcijama i pravnim lijekovima za povrede koje su počinili dužnosnici, korisnici i ugovaratelji, primjenjuju se pravila EU-a i nacionalna pravila. Ako otkrije lažnu izjavu, naručitelj bi trebao, u skladu s važećim pravnim okvirom, primijeniti odgovarajuće istražne (uključujući ispitivanje utjecaja izjave na izvršenje proračuna EU-a) i korektivne mjere. Potonje bi mogle uključivati izricanje stegovnih i kaznenih sankcija dužnosniku koji je predao lažnu izjavu, poništavanje i ponovnu evaluaciju postupaka dodjele, otkazivanje ugovora/sporazuma, suspenziju plaćanja, primjenu financijskih ispravaka i povrat sredstava. Neprijavljeni sukob interesa nije nužno kazneno djelo. Međutim, ako se ne ustanovi da postoji sukob interesa i ako se njime ne upravlja na odgovarajući način, ovisno o primjenjivom pravnom okviru to u konačnici može prerasti u kazneno djelo.

Prijava imovine i isključive funkcije

Prijava imovine i politike koje se odnose na isključive funkcije i/ili kumulativna radna mjesta za javne dužnosnike ili dužnosnike na osjetljivim položajima/položajima većeg rizika mogu pomoći u sprečavanju i otkrivanju sukoba interesa. Među mogućim su mjerama i sljedeće:

- izjava o osobnom dohotku,
- izjava o obiteljskim prihodima i imovini ⁽¹⁰⁹⁾,
- izjava o osobnoj imovini,
- objava podataka o prethodnom zaposlenju osobe, dužnostima, ulogama i radnom stažu u javnim i privatnim subjektima,
- objava (u javnosti ili u registru koji je dostupan samo osobama koje mogu dokazati legitiman interes za pristup tim osobnim podacima) izjava o prihodima i imovini ⁽¹¹⁰⁾,
- ograničenja vlasništva ili ostvarivanja prava koja proizlaze iz prava vlasništva privatnih trgovačkih društava,
- prodaja poslovnih interesa odnosno ulaganja ili uspostava (u kombinaciji s drugim mjerama) neutralnog tijela za upravljanje imovinom (eng. *blind trust*) kako bi se osiguralo da korisnik nema saznanja o njegovoj imovini ni pravo intervenirati u upravljanje njegovom imovinom,
- izjava o darovima, uključujući ograničenja i kontrolu darova i drugih oblika pogodnosti kao što je reprezentacija u skladu s unaprijed utvrđenim politikama i postupcima,
- udaljavanje i rutinsko povlačenje članova osoblja s javne dužnosti kada sudjeluju na sastanku ili donose odluku koja bi ih dovela u položaj sukoba,
- sigurnost i kontrola pristupa internim informacijama,
- redovita i učinkovita rotacija osoblja na osjetljivim položajima (kada je riječ o pripremi poziva, evaluaciji i provjeri podnesaka, ovlaštenjima, plaćanju i računovodstvenim postupcima, među ostalim i u području javne nabave); upotreba depersonaliziranih funkcionalnih poštanskih sandučića za „službe za pomoć”,

⁽¹⁰⁹⁾ Da bi se osigurala razmjernost, izjava o obiteljskim prihodima i imovini mogla bi se odnositi na one slučajeve u kojima je barem tri godine prije stupanja na dužnost dotična osoba svoju imovinu prenijela na članove obitelji.

⁽¹¹⁰⁾ U izravnom ili neizravnom vlasništvu (stvarno vlasništvo).

- ograničenja (i/ili zahtjevi u pogledu transparentnosti/evidentiranja/nadzora) sekundarnog zaposlenja, istodobnih imenovanja (npr. u nevladinoj organizaciji, političkoj organizaciji ili državnom poduzeću), poslova nakon prestanka zaposlenja, zaposlenja bračnog druga (ili partnera s kojim je pojedinac u (ne)registriranoj izvanbračnoj zajednici), pa čak i zaposlenja ostalih članova uže obitelji,
- odgovarajuće zakonske odredbe za rješavanje sukoba interesa povezanih s novim profesionalnim djelatnostima nakon napuštanja državne službe, odnosno mogućnošću da državni službenik koji je nedavno napustio službu stupi u novi radni ili privatni poslovni odnos u području povezanom s njegovim prethodnim funkcijama ili, obratno, da osoba s nedavnim poslovnim iskustvom u određenom području stupi na povezanu javnu funkciju. Prethodno navedeno može uključivati i privremena ograničenja profesionalnih kontakata s bivšim kolegama ili zastupanja suprotnih strana nakon napuštanja službe. Takve situacije mogu znatno ugroziti povjerenje u javnu upravu. Slijedom toga, za upravljanje takvim situacijama trebala bi postojati posebna pravila i postupci, koji bi mogli uključivati izjave o etičkom ponašanju ili prihvatanje nadzora na nekoliko godina.

6.4. Ostale mjere

Posebno je važno sukob interesa otkriti što ranije. Na primjer, ako se sukob interesa utvrdi prije dodjele sredstava EU-a, postupak odabira trebalo bi obustaviti do daljnje istrage.

Provjera podataka u bazama podataka registara trgovačkih društava, bazama podataka EU-a i nacionalnih tijela za provjeru ugovora o radu između fizičkih i pravnih osoba, javnim registrima ⁽¹¹¹⁾ i dosjeima zaposlenika te provjera svih drugih relevantnih podataka dostupnih institucijama EU-a i nacionalnim tijelima mogle bi biti iznimno korisne za sprečavanje sukoba interesa. Prethodno navedeno može zahtijevati savjet ili intervenciju drugih nadležnih tijela u skladu s primjenjivim pravom. Mogli bi se upotrebljavati i alati za ocjenjivanje rizika (kao što je ARACHNE, koji se spominje u nastavku). S podacima se mora postupati uzimajući u obzir pravila o zaštiti podataka.

Ako se utvrde posebni pokazatelji rizika, oni mogu pomoći u uočavanju rizika od sukoba interesa. Pokazatelji rizika elementi su koji su po prirodi neobični ili se razlikuju od uobičajene aktivnosti te mogu upozoriti na potrebu za daljnjim ispitivanjem. Sukob interesa javlja se u brojnim oblicima te može nastati i utjecati na odluke u bilo kojem trenutku, od postavljanja strateških ciljeva do evaluacije projekta ili izvješća o razrješnici. Stoga nijedan popis pokazatelja ne može biti potpun.

Pokazatelji rizika trebali bi osoblje i rukovoditelje potaknuti na oprez i na poduzimanje potrebnih mjera. Međutim, postojanje pokazatelja rizika ne znači da je došlo ili da bi moglo doći do sukoba interesa, već da situaciju treba pažljivo pratiti i nadzirati.

U obzir bi se mogli uzeti sljedeći pokazatelji rizika:

- nepostojanje izjave o sukobu interesa ako je ona obvezna ili ako je zatražena,
- neposredno prije zaposlenja kod javnog naručitelja, član njegova osoblja radio je za trgovačko društvo koje bi moglo dostaviti ponudu u postupku nadmetanja koji će pripremiti taj član osoblja,
- osoba iz uže obitelji člana osoblja javnog naručitelja radi za trgovačko društvo koje bi moglo dostaviti ponudu u postupku javnog nadmetanja,
- izmjena uvjeta ugovora koji su potpisali korisnik i ugovaratelj,
- odnosi/poznanstvo između korisnika i osoblja tijela uključenog u izvršenje proračuna ili između krajnjeg korisnika i ugovaratelja,
- korisnik i odabrani podugovaratelj dijele ured/prostor/adresu ili sličnost u nazivima trgovačkih društava ukazuje na gospodarsku međuovisnost,
- članovi odbora za evaluaciju nemaju nužnu tehničku stručnost za evaluaciju dostavljenih ponuda i njima upravlja jedna osoba,

⁽¹¹¹⁾ Uključujući stvarno vlasništvo.

- član stručnog odbora koji ocjenjuje projekte visoko je rangiran u jednom od subjekata čiji se projekti natječu za financiranje,
- u sustavu kriterija ili u evaluaciji ponude previše su zastupljeni subjektivni elementi,
- specifikacije su vrlo slične proizvodima ili uslugama uspješnog ponuditelja, posebno ako specifikacije uključuju niz vrlo specifičnih zahtjeva koje bi mogao ispuniti samo mali broj ponuditelja,
- procijenjeni/maksimalni iznos ugovora nije objavljen u javno dostupnoj dokumentaciji o nabavi (samo je interno zabilježen), ali ponuda je vrlo blizu tom interno utvrđenom iznosu (na primjer, razlika od 1–2 %),
- korisnik je osnovan neposredno prije podnošenja zahtjeva za bespovratna sredstva,
- na poziv na podnošenje prijedloga/ponuda javio se mali broj podnositelja zahtjeva ili manje podnositelja zahtjeva nego što se očekivalo,
- isto poduzeće više puta dobiva uzastopne ugovore,
- loše izvršenje ugovora ne dovodi do kazni ili isključenja ugovaratelja/pružatelja usluga iz daljnjih ugovora.

Međutim, ovaj popis nije potpun. Odgovarajuće službe i tijela trebala bi ga nadopunjivati.

Komisija je u borbi protiv prijevара⁽¹¹²⁾ (i nepravilnosti) razvila niz alata za izvlačenje podataka i ocjenjivanje rizika za rashodovnu stranu proračuna, poznatih kao „DAISY” i „ARACHNE”.

DAISY je analitički alat za službe Komisije odgovorne za istraživanje, koji obrađuje profile rizika i znakove upozorenja kako bi se kapaciteti za reviziju i druga sredstva kontrole usmjerili na projekte koji su najizloženiji riziku.

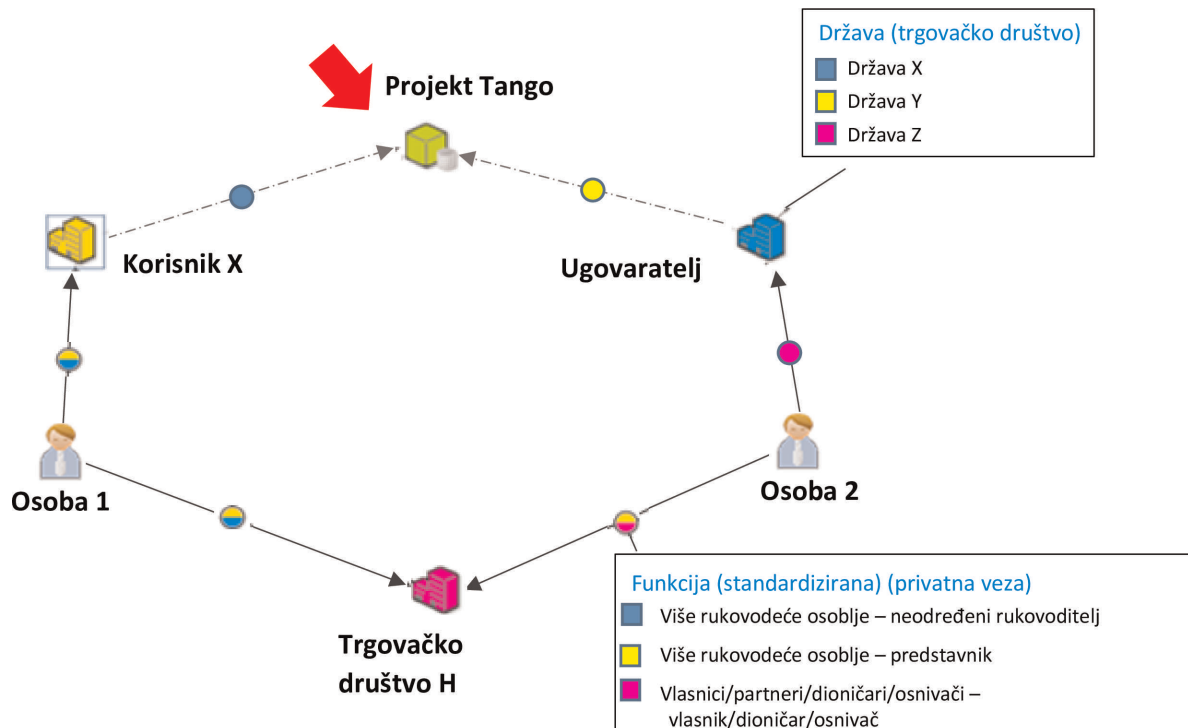
ARACHNE⁽¹¹³⁾, koji je na raspolaganju tijelima država članica, poseban je alat za izvlačenje podataka/ocjenjivanje rizika koji na temelju podataka upravljačkih tijela uspostavlja sveobuhvatnu bazu podataka o projektima. Te podatke dopunjuje javno dostupnim informacijama kako bi se na temelju niza pokazatelja rizika utvrdili projekti, korisnici, ugovori i ugovaratelji koji bi mogli biti izloženi rizicima od prijevara, sukoba interesa i nepravilnosti. ARACHNE prepoznaje više od sto pokazatelja rizika grupiranih u sedam kategorija rizika, kao što su nabava, upravljanje ugovorima, prihvatljivost, uspješnost, koncentracija, ugled i upozorenja o prijevarama.

Kad se ARACHNE postavi i postane dio sustava upravljanja i kontrole, to je alat koji može povećati interoperabilnost dostupnih podataka, a time i učinkovitost odabira projekata, provjera upravljanja, kontrola i revizija. ARACHNE može pomoći u prepoznavanju i zaštiti od sukoba interesa. Prikazuje pravne veze između trgovačkih društava i osoba te može prepoznati rizike od sukoba interesa.

⁽¹¹²⁾ Za dodatne informacije vidjeti *Guidance for Member States on Fraud Risk Assessment and Effective and Proportionate Anti-Fraud Measures* (Smjernice za države članice o procjeni rizika od prijevara te učinkovitim i razmjernim mjerama za borbu protiv prijevara), EGESIF_14-0021-00: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_fraud_risk_assessment.pdf

⁽¹¹³⁾ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=325&intPageId=3587&langId=hr> i <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=hr&pubId=7883&type=2&furtherPubs=yes>

Primjer alata ARACHNE u praksi:



U.tif primjeru projekta Tango ustanovljeno je da između osobe 1 (korisnik projekta koji se nalazi u državi Y) i osobe 2 (ugovaratelj projekta koji se nalazi u državi X) postoji izravna pravna veza, i to preko trgovačkog društva H, koje se nalazi u državi različitoj od države korisnika i države ugovaratelja. U tom bi primjeru valjalo provjeriti postoji li sukob interesa. Te se informacije mogu upotrijebiti za djelotvornije i učinkovitije provjere ciljeva, kontrole i revizije. Treba napomenuti da je, iako se prethodni primjer odnosi na slučaj nabave, ARACHNE učinkovit alat i za utvrđivanje situacija koje se mogu smatrati sukobom interesa među osobljem zaposlenim u instituciji EU-a ili nacionalnom tijelu koje je odgovorno za odabir i ocjenu zahtjeva za bespovratna sredstva i druge oblike javne financijske potpore.

Ne postoji univerzalna politika za upravljanje sukoba interesa koja bi se s jednakom učinkovitošću mogla primijeniti na sve države i institucije EU-a. Da bi takve politike bile učinkovite, uvijek bi ih trebalo provoditi uzimajući u obzir politički, upravni i pravni kontekst u svakoj državi te posebne značajke, trenutačne trendove i rizike povezane s različitim kulturnim i regionalnim okruženjima.

Osim prethodno spomenutih mjera, postoje dodatni čimbenici rizika, okolnosti i aspekti koje bi trebalo uzeti u obzir pri izradi politika i postupaka u cilju jačanja i/ili obnove povjerenja u javni sektor:

- kako bi se rizici povezani sa sukobom interesa uspješno uklonili, svaka mjera trebala bi biti dio šire kulture upravljanja koja se odlikuje pojačanom transparentnošću, integritetom, nepristranošću i odgovornošću,
- solidne politike i postupci za upravljanje sukobom interesa trebali bi biti blisko povezani s obvezama država i institucija EU-a u pogledu borbe protiv prijevara, pa stoga moraju postati upravljački i politički prioritet,
- svi odbori odgovorni za upravljanje sukobom interesa trebali bi se pridržavati detaljnih pravila i provjera radi postizanja transparentnosti, odgovornosti i vjerodostojnosti.

Drugi aspekt sprečavanja sukoba interesa odnosi se na korisnike i ugovaratelje. U skladu s primjenjivim pravom i u njegovim granicama visoka razina zaštite može se promicati odredbama u specifikacijama odgovarajućeg poziva te uvjetima ugovora ili sporazuma o financiranju. Odredbe za sprečavanje sukoba interesa mogu se posebno odnositi na:

- odabir korisnika ili ugovaratelja (uključujući moguće ograničenje trajanja njihova ugovora ⁽¹¹⁴⁾),
- ulogu koju u pripremi poziva imaju korisnik/ugovaratelj ili osobe ili subjekti koji su povezani s korisnikom ili ugovarateljem (uključujući stvarne vlasnike)a,
- način na koji korisnik ili ugovaratelj provode projekt ⁽¹¹⁵⁾,
- odabir podugovaratelja ili partnerskih subjekata (posebno u slučaju sporazuma o bespovratnim sredstvima s partnerima/članovima konzorcija iz različitih država članica ili trećih zemalja).

Na primjer, za korisnike i ugovaratelje trebalo bi uvesti sljedeće obveze: i. suzdržavanje od bilo koje aktivnosti koja dovodi do sukoba interesa; i ii. prijenos tih i drugih odgovarajućih obveza na bilo koju fizičku osobu koja ga je ovlaštena zastupati ili donositi odluke u njegovo ime, na njegovo osoblje i na treće strane uključene u izvršenje/provedbu sporazuma/ugovora, uključujući podugovaratelje.

Korisnici i ugovaratelji isto tako moraju osigurati da se prethodno navedene osobe ne dovedu u situaciju koja bi mogla dovesti do sukoba interesa i moraju odmah izvijestiti o svakoj situaciji koja bi se tijekom provedbe ugovora/sporazuma mogla smatrati sukobom interesa ili sukobljenim poslovnim interesom. Korisnici i ugovaratelji moraju odmah poduzeti mjere kako bi ispravili situaciju, a javni naručitelj trebao bi: i. provjeriti je li mjera primjerena; ii. zatražiti od korisnika/ugovaratelja da u određenom roku poduzme dodatne mjere; i/ili iii. odlučiti da ugovaratelju neće dodijeliti određeni ugovor (u slučaju okvirnih ugovora). Dužnosnik za ovjeravanje ili relevantno tijelo trebalo bi oprezno prosuđivati i pozorno razmotriti prirodu i intenzitet mjera za ispravljanje konkretne situacije.

⁽¹¹⁴⁾ Što vrijedi, na primjer, za odabir neovisnih vanjskih tijela ili stručnjaka za reviziju koji izrađuju izvješće o vanjskoj reviziji godišnjih financijskih izvještaja europskih političkih stranaka i europskih političkih zaklada, čiji se ugovori u skladu s člankom 233. FU-a iz 2018. sklapaju na razdoblje od najviše pet godina i na najviše dva uzastopna razdoblja.

⁽¹¹⁵⁾ Kao što je slučaj s izravnim upravljanjem: u skladu s točkom 20.6. Priloga I. FU-u iz 2018., „[j]avni naručitelj može zaključiti da gospodarski subjekt ne posjeduje potrebnu stručnu sposobnost za izvršenje ugovora u skladu s odgovarajućim standardom kvalitete ako javni naručitelj utvrdi da je gospodarski subjekt u sukobu interesa koji može negativno utjecati na njegovo izvršenje obveza”.

PRILOG I.

Drugi ogledni primjeri sukoba interesa*Primjer br. 1*

D je direktor u upravljačkom tijelu (ili agenciji za plaćanja ili službi Komisije) i odgovoran je za konačno odobrenje dodjela projekata nakon što odbor sastavljen od vanjskih stručnjaka koje je imenovao D provede strogu i transparentnu ocjenu. U skladu s preporukom odbora D dodjeljuje projekt korisniku u kojem D-ov bračni drug/partner ima funkciju višeg rukovoditelja. Čak i ako nema naznaka da je D utjecao na evaluaciju odbora, D snosi odgovornost za kontrolu postupka dodjele i stoga je dužan prijaviti sukob interesa i omogućiti svojem nadređenom da odluči hoće li D biti isključen iz tog konkretnog postupka.

Primjer br. 2

Član osoblja prije je radio u savjetodavnom odjelu službe Komisije/agencije za plaćanja/upravljačkog tijela i promotorima projekta A pružao savjete o njihovu projektu. Kasnije je taj član osoblja premješten u odjel za odabir i zadužen za evaluaciju zahtjeva podnesenog za projekt A. Pri evaluaciji na člana osoblja može utjecati činjenica da ocjenjuje vlastite savjete i želja da pokaže da su oni bili točni, posebno pred nadređenima. U tom bi kontekstu trebalo uzeti u obzir da je odabir projekata posebno osjetljiv zadatak u okviru izvršenja proračuna. Osim ako su savjeti pruženi promotoru projekta bili beznačajni (npr. informacije o obrascima koje treba ispuniti i rokovima koji se moraju poštovati), prethodno sudjelovanje člana osoblja narušava njegovu nepristranost i stvara dojam o sukobu interesa ⁽¹⁾.

Primjer br. 3

C je predsjednik odbora za evaluaciju u okviru poziva za podnošenje prijedloga za dodjelu bespovratnih sredstava. Jedan je od podnositelja zahtjeva trgovačko društvo X, u kojem C-ov bračni drug/partner ima višu rukovodeću funkciju. Činjenica da C-ov bračni drug/partner ima višu rukovodeću funkciju kod jednog od podnositelja zahtjeva stvara dojam o sukobu interesa jer bi predsjednik mogao imati osobni interes u gospodarskoj dobrobiti trgovačkog društva u kojem radi njegov bračni drug/partner ili barem u podržavanju profesionalne djelatnosti svojeg bračnog druga/partnera. U svakom slučaju, zbog te je situacije malo vjerojatno da će predsjednik nepristrano ocjenjivati prijedloge te se zato mora suzdržati od sudjelovanja.

Primjer br. 4

Član nadzornog odbora agencije za plaćanja bio je i član odbora korisnika fonda. Ta se situacija smatrala sukobom interesa jer bi on mogao imati osobni interes u pogodovanju određenom korisniku. Agencija za plaćanja riješila je situaciju tako što je zatražila odstupanje člana iz nadzornog odbora te procijenila postojanje i opseg financijskih rizika za fond u pogledu predmetne operacije. Agencija za plaćanja mogla je riješiti situaciju i tako da s članom nadzornog odbora postigne dogovor u kojem bi on zajamčio da će se suzdržati od bilo kakvog rada na spisima koji se odnose na predmetnog korisnika.

⁽¹⁾ U godišnjem izvješću o aktivnostima financiranima u okviru šestog, sedmog, osmog i devetog Europskog razvojnog fonda u financijskoj godini 2005. (SL C 263, 31.10.2006., str. 205.), Europski revizorski sud navodi sljedeće: „da bi se izbjegao sukob interesa, isti subjekt ne može biti odgovoran za pripremu prijedloga projekata s korisnicima i odabir projekata i ugovora” (vidjeti opažanje 47., str. 228.).

PRILOG II.

Pravne odredbe EU-a o sukobu interesa u području podijeljenog upravljanja ⁽¹⁾

1. Uredba (EU) br. 1303/2013 o utvrđivanju zajedničkih odredbi za europske strukturne i investicijske fondove („UZO“). U četiri članka, odnosno u članku 5. stavku 3. točki (d), članku 34. stavku 3. točki (b), članku 38. stavku 5. i članku 39.a stavku 8., upućuje se na obvezu izbjegavanja sukoba interesa kako slijedi:

Članak 5. stavak 3., NAČELA POTPORE UNIJE ESI FONDOVIMA, „Partnerstvo i upravljanje na više razina”

Komisija je ovlaštena donijeti delegirani akt u skladu s člankom 149. kako bi osigurala europski kodeks ponašanja za partnerstvo [...] Kodeks ponašanja, potpuno poštujući načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, utvrđuje sljedeće elemente:

(d) glavne ciljeve i dobre primjere iz prakse u slučajevima kada upravljačko tijelo uključuje relevantne partnere u izradi poziva za dostavu prijedloga i posebno najbolje primjere iz prakse za izbjegavanje mogućih sukoba interesa u slučajevima kad je moguće da relevantni partneri budu i potencijalni korisnici te za uključenost relevantnih partnera u izradu izvješća o napretku i u odnosu na praćenje i evaluaciju programa u skladu s relevantnim odredbama ove Uredbe i pravilima za pojedine fondove;

POGLAVLJE II. – Lokalni razvoj pod vodstvom zajednice, „Lokalne akcijske skupine”

Članak 34. stavak 3. točka (b)

„3. Zadaci lokalnih akcijskih skupina uključuju: [...] (b) izradu nediskriminirajućeg i transparentnog postupka odabira kojim se izbjegavaju sukobi interesa, kojim se osigurava da u okviru odluka o odabiru najmanje 50 % glasova pripadne partnerima koji nisu tijela javne vlasti, i kojim se omogućuje odabir pisanim postupkom;”

Provedba financijskih instrumenata

Članak 38. stavak 5.

„5. Kada tijela iz stavka 4. prvog podstavka točaka (a), (b) i (c) ovog članka provode fondove fondova, dio provedbe mogu povjeriti financijskim posrednicima, pod uvjetom da ta tijela na svoju odgovornost osiguravaju da financijski posrednici ispunjavaju kriterije iz članka 33. stavka 1. i članka 209. stavka 2. Financijske uredbe. Financijski posrednici odabiru se na osnovi otvorenih, transparentnih, razmjernih i nediskriminirajućih postupaka, pri čemu se izbjegavaju sukobi interesa.”

Članak 39.a

„8. Kada tijela iz stavka 5. ovog članka provode fondove fondova, dio provedbe mogu povjeriti financijskim posrednicima, pod uvjetom da ta tijela na svoju odgovornost osiguraju da financijski posrednici ispunjavaju kriterije iz članka 33. stavka 1. i članka 209. stavka 2. Financijske uredbe. Financijski posrednici odabiru se na osnovi otvorenih, transparentnih, razmjernih i nediskriminirajućih postupaka, pri čemu se izbjegavaju sukobi interesa.”

⁽¹⁾ Iako se pravne osnove iz ovog Priloga primjenjuju na razdoblje od 2014. do 2020., rashodi u tom razdoblju ispunjavaju uvjete za doprinos iz europskih strukturnih i investicijskih fondova ako su nastali korisniku i plaćeni su u razdoblju od 1. siječnja 2014. do 31. prosinca 2023. Osim toga, rashodi ispunjavaju uvjete za doprinos iz EPFRR-a ako je agencija za plaćanja zaista isplatila relevantnu pomoć u razdoblju od 1. siječnja 2014. do 31. prosinca 2023. Drugim riječima, projekti/operacije za razdoblje od 2014. do 2020. mogu se provesti do kraja 2023.

2. Delegirana uredba Komisije (EU) br. 240/2014 ⁽²⁾ temelji se na članku 5. stavku 3. UZO-a i u njoj se utvrđuje kodeks ponašanja za partnerstva za provedbu ESI fondova. Sukob interesa navodi se u sljedećim odredbama:

Članak 11., Poslovnik odbora za praćenje

„Pri formuliranju poslovnika odbori za praćenje u obzir će uzeti sljedeće elemente:

- (f) [...] odredbe o sukobu interesa partnera uključenih u praćenje, evaluaciju i poziv na podnošenje prijedloga”;

Članak 12. , Obveze povezane sa zaštitom podataka, povjerljivošću i sukobom interesa

„Države članice osiguravaju da su partneri uključeni u pripremu poziva na dostavu prijedloga, izvješća o napretku te u praćenje i evaluaciju programa svjesni svojih obveza povezanih sa zaštitom podataka, povjerljivošću i sukobom interesa.”

Članak 13. , Uključivanje relevantnih partnera u pripremu poziva na dostavu prijedloga

„Upravljačka tijela poduzimaju mjere kojima se izbjegava mogući sukob interesa kada se u pripremu poziva na dostavu prijedloga ili u njihovu ocjenu uključuju relevantni partneri.”

3. Delegiranom uredbom Komisije (EU) br. 480/2014 dopunjuje se Uredba o zajedničkim odredbama te se u pravilima za tijela koja provode financijske instrumente i za neovisne stručnjake zadužene za preglede kvalitete za velike projekte navodi izbjegavanje sukoba interesa ⁽³⁾:

Članak 6. , Posebna pravila o ulozi, odgovornostima i nadležnosti tijela koja provode financijske instrumente (Treći podstavak članka 38. stavka 4. Uredbe (EU) br. 1303/2013)

„1. Tijela koja provode financijske instrumente izvršavaju svoje obaveze u skladu s primjenjivim pravom i djeluju s mjerom stručnosti, učinkovitosti, transparentnosti i pažnje koja se očekuje od profesionalnog tijela s iskustvom u provođenju financijskih instrumenata. Ta tijela osiguravaju da:

- (a) krajnji primatelji potpore iz financijskih instrumenata odabiru se uzimajući u obzir prirodu financijskog instrumenta i moguću ekonomsku održivost investicijskih projekata koji će se financirati. Odabir je transparentan i opravdan na temelju objektivnih kriterija i ne dovodi do sukoba interesa; [...]”

Članak 7., Kriteriji za odabir tijela koja provode financijske instrumente (Treći podstavak članka 38. stavka 4. Uredbe (EU) br. 1303/2013)

2. Prilikom odabira tijela iz stavka 1. upravljačko tijelo uzima u obzir prirodu financijskog instrumenta koji će se provoditi, prethodno iskustvo ovog tijela u provedbi sličnih financijskih instrumenata, stručnost i iskustvo predloženih članova tima te operative i financijske kapacitete tog tijela. Odabir je transparentan i opravdan na temelju objektivnih kriterija, ne dovodi do sukoba interesa [...].

- (f) u slučajevima kada tijelo koje provodi financijski instrument dodjeljuje vlastita financijska sredstva financijskom instrumentu ili dijeli rizik, predložene mjere o usklađivanju interesa i ublažavanju mogućih sukoba interesa.

⁽²⁾ Delegirana uredba Komisije (EU) br. 240/2014 od 7. siječnja 2014. o europskom kodeksu ponašanja za partnerstvo u okviru Europskih strukturnih i investicijskih fondova (SL L 74, 14.3.2014., str. 1.).

⁽³⁾ Delegirana uredba Komisije (EU) br. 480/2014 od 3. ožujka 2014. o dopuni Uredbe (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju zajedničkih odredbi Europskog fonda za regionalni razvoj, Europskog socijalnog fonda, Kohezijskog fonda, Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj i Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo te o utvrđivanju općih odredbi Europskog fonda za regionalni razvoj, Europskog socijalnog fonda, Kohezijskog fonda i Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo (SL L 138, 13.5.2014., str. 5.).

Članak 22. , Zahtjevi za neovisne stručnjake za provedbu pregleda kvalitete

(Četvrti stavak članka 101. Uredbe (EU) br. 1303/2013)

„1. Pregled kvalitete velikih projekata iz članka 101. trećeg stavka Uredbe (EU) br. 1303/2013 provode neovisni stručnjaci koji ispunjavaju sljedeće uvjete: (a) [...] (e) [...];

(f) nepostojanje sukoba interesa na bilo kojoj razini organizacije i u vezi s velikim projektom; [...]”

4. Delegirana uredba Komisije (EU) br. 639/2014 ⁽⁴⁾ o utvrđivanju pravila za izravna plaćanja poljoprivrednicima u programima potpore u okviru zajedničke poljoprivredne politike

Članak 38. , Zahtjevi primjenjivi na nacionalne ili regionalne programe certificiranja

„Javna ili privatna tijela za certificiranje ispunjuju sljedeće uvjete:

[...] nepristrana su i slobodna od bilo kakvog sukoba interesa u pogledu izvršenja zadataka certificiranja.”

5. Uredba (EU) br. 1305/2013 ⁽⁵⁾ o potpori ruralnom razvoju iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) isto tako sadržava odredbe o izbjegavanju sukoba interesa kako su navedene u nastavku:

Članak 15. „Savjetodavne službe, službe za upravljanje poljoprivrednim gospodarstvom i pomoć poljoprivrednim gospodarstvima”

„3. Tijela ili subjekti odabrani za pružanje savjetodavnih usluga moraju imati odgovarajuće resurse u smislu kvalificiranog osoblja koje se redovito usavršava te savjetodavnog iskustva i pouzdanosti u vezi s područjima za koja provode savjetovanje. Pružatelji u okviru ove mjere odabiru se postupkom odabira otvorenim za javna i privatna tijela. Taj postupak odabira mora biti objektivan i njime se mora predvidjeti isključenje kandidata koji su u sukobu interesa.”

GLAVA IV. – Europsko partnerstvo za inovacije (EPI) ZA POLJOPRIVREDNU PRODUKTIVNOST I ODRŽIVOST

Članak 56. – Operativne skupine

1. Operativne skupine u okviru programa EPI dio su programa EPI za poljoprivrednu produktivnost i održivost. Operativne skupine osnivaju zainteresirani subjekti poput poljoprivrednika, znanstvenika, savjetnika i poduzeća koji su aktivni u poljoprivrednom i prehrambenom sektoru i relevantni za ostvarivanje ciljeva programa EPI.

2. Operativne skupine u okviru programa EPI moraju uspostaviti interne postupke da bi se osigurala transparentnost njihova rada i donošenja odluka te da bi se osiguralo izbjegavanje sukoba interesa.

6. U Delegiranoj uredbi Komisije (EU) br. 907/2014 ⁽⁶⁾ sukob interesa izričito se spominje u akreditacijskim kriterijima za agencije za plaćanja u okviru ZPP-a kako slijedi:

⁽⁴⁾ Delegirana uredba Komisije (EU) br. 639/2014 od 11. ožujka 2014. o dopuni Uredbe (EU) br. 1307/2013 Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju pravila za izravna plaćanja poljoprivrednicima u programima potpore u okviru zajedničke poljoprivredne politike te o izmjeni Priloga X. toj Uredbi (SL L 181, 20.6.2014., str. 1.).

⁽⁵⁾ Uredba (EU) br. 1305/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o potpori ruralnom razvoju iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1698/2005 (SL L 347, 20.12.2013., str. 487.).

⁽⁶⁾ Delegirana uredba Komisije (EU) br. 907/2014 od 11. ožujka 2014. o dopuni Uredbe (EU) br. 1306/2013 Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu agencija za plaćanja i ostalih tijela, financijskog upravljanja, poravnanja računa, jamstava i upotrebe eura (SL L 255, 28.8.2014., str. 18.).

„PRILOG I., točka 1.B.v.

v. poduzimaju se odgovarajuće mjere radi izbjegavanja sukoba interesa ako osoba koja je na odgovornom ili osjetljivom položaju u pogledu provjeravanja, odobravanja, izvršenja plaćanja i računovodstvenog praćenja zahtjeva ili zahtjeva za plaćanje istodobno obavlja druge funkcije izvan agencije za plaćanja”.

7. Uredba o Fondu europske pomoći za najpotrebitije (FEAD) ⁽⁷⁾ sadržava sljedeće odredbe:

Članak 2. — Definicije

„Primjenjuju se sljedeće definicije:

(2) „najpotrebitije osobe” znači fizičke osobe, bilo pojedinci, obitelji, kućanstva ili skupine sastavljene od takvih osoba, čija je potreba za pomoći utvrđena prema objektivnim kriterijima koje su utvrdila nacionalna nadležna tijela uz savjetovanje s odgovarajućim dionicima, uz izbjegavanje sukoba interesa, ili su ih odredile partnerske organizacije i koje su odobrila ta nacionalna nadležna tijela te koji mogu uključivati elemente koji omogućuju usmjeravanje na najpotrebitije osobe u određenim zemljopisnim područjima;”

Članak 13. – Izvješća o provedbi i pokazatelji

„1. Od 2015. do 2023. države članice do 30. lipnja svake godine Komisiji podnose godišnje izvješće o provedbi operativnog programa provedenog tijekom prethodne financijske godine.

2. [...] O izvješćima o provedbi OPI države članice provode savjetovanje s odgovarajućim dionicima. Izvješću se prilaže sažetak primjedbi tih odgovarajućih dionika.”

Članak 14. – Sastanci u svrhu preispitivanja ⁽⁸⁾

„1. Komisija i države članice sastaju se svake godine od 2014. do 2023., osim ako je drukčije dogovoreno, radi preispitivanja napretka postignutog u provedbi operativnog programa, [...]

2. Sastankom u svrhu preispitivanja predsjedava Komisija. Odgovarajući dionici pozvani su sudjelovati u sastancima u svrhu preispitivanja za OP I, osim za dijelove tog sastanka kod kojih bi njihovo sudjelovanje dovelo do sukoba interesa ili kršenja povjerljivosti u vezi s revizijskim pitanjima.”

Članak 32. – Funkcije upravljačkog tijela

„1. Upravljačko tijelo odgovorno je za upravljanje operativnim programom u skladu s načelom dobrog financijskog upravljanja.

2. U vezi s upravljanjem operativnim programom, upravljačko tijelo:

(b) sastavlja i, nakon savjetovanja s odgovarajućim dionicima te izbjegavajući sukobe interesa, za OP I ili nakon odobrenja odbora za praćenje iz članka 11. za OP II, podnosi Komisiji godišnja i konačna izvješća navedena u članku 13.;”

8. U Uredbi o općim odredbama za Fond za azil, migracije te integraciju (AMIF) i Fond za unutarnju sigurnost (ISF) ⁽⁹⁾ sukob interesa navodi se u uvodnoj izjavi 12.:

„(12) Države članice trebale bi, na način koji je dosljedan načelu proporcionalnosti i potrebi smanjivanja administrativnog opterećenja na najmanju moguću mjeru, uspostaviti partnerstvo s tijelima i subjektima o kojima je riječ kako bi razvile i provele svoje nacionalne programe tijekom cijelog višegodišnjeg razdoblja. Države članice trebale bi osigurati da ne bude sukoba interesa između partnera u različitim fazama programskog ciklusa.”

⁽⁷⁾ Uredba (EU) br. 223/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2014. o Fondu europske pomoći za najpotrebitije (SL L 72, 12.3.2014., str. 1.).

⁽⁸⁾ Vidjeti Smjernice GU-a AGRI od 26. veljače 2014. o mjerama za suzbijanje prijevara predviđenih u kontekstu akreditacijskih kriterija.

⁽⁹⁾ Uredba (EU) br. 514/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o utvrđivanju općih odredaba o Fondu za azil, migracije te integraciju i o Instrumentu za financijsku potporu u području policijske suradnje, sprečavanja i suzbijanja kriminala te upravljanja krizama (SL L 150, 20.5.2014., str. 112.).