

Pomak
prema
upravljanju
sukobom
interesa

TEZE ZA IZRADU
NACRTA ZAKONA O
UPRAVLJANJU
SUKOBOM INTERESA



IMPRESSUM

Pomak prema upravljanju sukobom interesa

TEZE ZA IZRADU NACRTA ZAKONA O UPRAVLJANJU SUKOBOM INTERESA

Pripremio:

Duje Prkut u suradnji s Draženom Hoffmannom, Nives Miošić i Marinom Škrabalo

Nakladnik:



Oblikovanje:

Andreja Sunara

Objavljeno u lipnju 2014., Zagreb



Ova analiza dio je projekta „Reforma hrvatskog sustava sukoba interesa” kojeg financira Zaklada Konrad Adenauer, Rule of Law Program South East Europe. Stavovi i mišljenja sadržani u ovoj analizi ne predstavljaju mišljenja i stavove Zaklade Konrad Adenauer.

SADRŽAJ

1. Sažetak
2. Sukob interesa, korupcija i povjerenje građana
3. Postojeći problemi – nužnost hitnog djelovanja
4. GONG-ov model novog sustava upravljanja sukobom interesa
 - 4.1. Potreba za specijaliziranim sustavima upravljanja sukobom interesa
 - 4.2. Etički akti kao dio sustava prevencije
 - 4.3. Odnos regulacije i samoregulacije, Zakona i etičkih akata
 - 4.4. Razvoj specijaliziranih sustava temeljenih na samoregulaciji
 - 4.5. Sastav Povjerenstva
 - 4.6. Sankcije na raspolaganju Povjerenstva i etičkih tijela
 - 4.7. Povjerenstvo kao središnja točka sustava upravljanja sukobom interesa
5. Specijalizirani sustavi upravljanja sukobom interesa
6. Preporuke vezane uz instrumente
7. Zaključno

1. Sažetak

Ključni problem u sustavu upravljanja sukobom interesa u RH je zakonodavni okvir koji ne stvara podlogu za razvijanje smislene politike upravljanja sukobom interesa. Postojeći Zakon o sprječavanju sukoba interesa¹ pronosi **pogrešno shvaćanje sukoba interesa** koje tendira kriminalizaciji sukoba interesa, a negativna ocjena zakona vidljiva je i u ukidanju neustavnih ovlasti Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa² odlukom Ustavnog suda³. Zakon je manjkav i po tome što su njegovi **obveznici isključivo državni dužnosnici**, pri čemu čak nije ni sasvim jasno tko se sve može smatrati dužnosnikom⁴.

Antikorupcijsko izvješće EU ističe nalaze istraživanja koji ukazuju da građanima Hrvatske koncept sukoba interesa još uvijek nije posve jasan⁵. Neshvaćanje sukoba interesa rezultira prisutnošću brojnih instrumenata koji se ne tiču konkretnih situacija sukoba interesa (npr. imovinske kartice, prijenos upravljačkih prava, itd.), a posvemašnjim zanemarivanjem instrumenata koji bi se trebali primijeniti u situaciji pojave konkretnog sukoba interesa, odnosno omogućuju upravljanje sukobom interesa (npr. deklariranje povezanosti i samoisključenje iz procesa donošenja odluka).

GONG stoga predlaže temeljite izmjene Zakona o sprečavanju sukoba interesa kojima će se afirmirati shvaćanje sukoba interesa kao očekivane situacije kojom se može i mora upravljati, a u kojoj se često nalaze osobe koje djeluju u javnoj i poslovnoj sferi te imaju razgranate društvene mreže i ambicije, a time i niz materijalnih te posebice nematerijalnih interesa. Ono što je svrha upravljanja sukobom interesa je pravodobno prepoznavanje rizika koji nosi istodobna prisutnost javnih i privatnih odnosno posebnih interesa po obavljanje javnih zadaća u vidu iskušenja pa i pritisaka čiji ishod može biti zlouporaba ovlasti te nezakonito ili nečasno pribavljanje privatnih koristi za sebe ili povezane osobe. **Od presudne je važnosti da sustav upravljanja sukobom interesa, umjesto stvaranja tabua, potakne sve sudionike u javnim poslovima da sami preuzmu odgovornost za svoje interese i lojalnosti, kao i za dojam koje njihovo djelovanje stvara o institucijama vlasti u cjelini.** Stoga kao krajnju svrhu politike upravljanja sukobom interesa postavljamo **izgradnju povjerenja javnosti u institucije vlasti, uz posebnu pažnju ne samo na korupcijske, već i na reputacijske rizike** koje nose situacije potencijalnog, prepoznatog i stvarnog sukoba interesa.

Umjesto kriminalizacije, potrebno je stvoriti institucionalne poticaje za preuzimanje osobne odgovornosti za upravljanje sukobom interesa, što je prvenstveno moguće **internalizacijom novih etičkih standarda utemeljenih na participativnom procesu usvajanja i kontinuiranoj edukaciji, s definiranim mehanizmima nadzora primjene.** Time bi se u prvom redu potaknuo razvoj institucionalnih rutina, a dugoročno i **kulturu upravljanja situacijama sukoba interesa**, nešto što u ovom trenutku nedostaje hrvatskom sustavu. **Potrebno je poticati samoprocjenu konstelacije privatnih odnosa nositelja javnih funkcija** za koje se sumnja da bi mogle utjecati na profesionalno obavljanje dužnosti. U ovom smislu jasno je da bi Povjerenstvo

¹ Zakon o sprečavanju sukoba interesa (NN 26/11, 12/12); dalje u tekstu: Zakon

² Dalje u tekstu: Povjerenstvo

³ U-I/2414/2011

⁴ Kao primjer navodimo slučaj sukoba interesa ravnatelja HRT-a, koji još uvijek nije pravno okončan budući da ravnatelj putem pravnih lijekova osporava činjenicu da njegova funkcija spada u kategoriju državnih dužnosnika.

⁵ **Izvješće o napretku Hrvatske za 2010. godinu** {COM(2010) 660}, str. 49.: „Poduzete su neke mjere podizanja svijesti, ali **pojam sukoba interesa u Hrvatskoj se još slabo razumije.**“; Prilog o Hrvatskoj Izvješću o suzbijanju korupcije u {EU COM(2014) 38 final}, str. 8.: „U Izvješću Europske Komisije o napretku za 2010. navodi se da se **pojam sukoba interesa u Hrvatskoj još slabo razumije.**“

i specijalizirana etička tijela u prvom redu trebala biti fokusirana na usmjeravanje ponašanja kroz savjetodavno-edukativnu ulogu, a tek potom na odvratanje od nepoželjnog ponašanja putem izricanja opomena i sankcija. Internalizacija znanja, kompetencija i vrijednosti koji neizostavno moraju pratiti sustav upravljanja sukobom interesa može se ubrzati kroz primjenu participativnog modela izrade specijaliziranih samoregulirajućih etičkih akata.

Jedna od ključnih manjkavosti hrvatskog antikorupcijskog sustava te sustava sukoba interesa jest stavljanje prevelikog naglaska na suzbijanje korupcije i sukoba interesa te **gotovo posvemašnje odsustvo preventivnih mjera**⁶. Postojeći sustav se oslanja u prevelikoj mjeri na kazneni progon i sankcioniranje korupcije od strane represivnog aparata te sankcioniranje sukoba interesa od strane Povjerenstva, dok su napori oko kreiranja smislenih preventivnih mjera gotovo nepostojeći⁷. Detektiranje korupcijskih i reputacijskih rizika, odnosno proces kreiranja antikorupcijskih mjera te procedura za upravljanje sukobom interesa potrebno je iz razine Zakona spustiti na razinu institucije. **Upravljanje korupcijskim i reputacijskim rizicima treba postati sastavni dio redovitih procesa unutar svake institucije, baš poput organizacijskog menadžmenta, strateškog upravljanja, otvorenosti prema građanima i klijentima ili transparentnosti u radu.** Smatramo da GONG-ov prijedlog modela upravljanja sukobom interesa, putem rada specijaliziranih etičkih sustava, ima potencijal uspostave novih institucionalnih praksi.

Razvijanjem smislenog sustava upravljanja sukobom interesa uz kreiranje adekvatne antikorupcijske politike, **Republika Hrvatska osigurava bolju startnu poziciju u europskim procesima koji se tiču Europskog semestra, Schengena, Antikorupcijskog izvješća** te u međunarodnim periodičnim analizama kakve npr. provodi Svjetska banka ili GRECO⁸. Imajući na umu iskustvo hrvatskog pristupanja EU, RH može postati europski lider u zagovaranju uspostave instrumenta praćenja vladavine prava za sve države članice. Naime, dok su dodatni napori potrebni u području antikorupcijske politike i sukoba interesa, RH ima možda i ponajbolje europske zakone o financiranju stranaka i pravu na pristup informacijama.

⁶ *Monitoring Report on Croatia's accession preparations* (COM(2013) 171 final), str.7.: „6. To continue to improve its track record of strengthened prevention measures in the fight against corruption and the conflict of interest: ... Croatia needs to **increase its efforts to establish a track record of substantial results in strengthening prevention measures.**“

Annex Croatia to the EU Anti-Corruption report (COM(2014) 38 final), str.2.: “Currently, there is a **clear imbalance between repression and prevention of corruption**, to the detriment of the latter.“

⁷ *Monitoring Report on Croatia's accession preparations* (COM(2013) 171 final), str.7.: „6. To continue to improve its track record of strengthened prevention measures in the fight against corruption and the conflict of interest... **Croatia needs to ensure that immediate measures are taken to put in place a strong and effective mechanism for preventing, detecting and sanctioning conflict of interest cases**, based on thorough checks and deterrent sanctions. A working group, including the Ministry of Public Administration and civil society (GONG, Transparency International) has been established to consider the necessary amendments to the law.“

Prilog o Hrvatskoj Izvješću o suzbijanju korupcije u EU (EU COM(2014) 38 final), str. 8.: „Premda je objava tih smjernica (op.a. od strane Povjerenstva) za pohvalu, **potreban je proaktivniji pristup podizanju svijesti i bolje osposobljavanje**, posebno na lokalnoj razini te u poduzećima u državnom vlasništvu i u većinskom državnom vlasništvu, gdje postoje veći rizici u pogledu sukoba interesa.“

⁸ *GRECO* (Group od States Against Corruption) je uspostavljen 1999. godine od strane Vijeća Europe s ciljem povećanja kapaciteta članica država u borbi protiv korupcije kroz praćenje ispunjenja antikorupcijskih standarda Vijeća Europe, i to putem procesa međusobne evaluacije i pritiska ravnopravnih (tzv. *peer pressure*).

2. Sukob interesa, korupcija i povjerenje građana

Problem očuvanja i izgradnje povjerenja građana u tijela javne vlasti, ali i u političke procese općenito, a time i u osnovne elemente predstavničke demokracije, postaje goruće političko pitanje zapadnih demokratskih društava. Upravo se politika upravljanja sukobom interesa čini posebno korisnim alatom u zaustavljanju trenda padajućeg povjerenja građana. U hrvatskom kontekstu, povjerenje građana duboko je poljuljano sudskim procesima za korupciju koji otkrivaju sustavne nesansirane manjkavosti u cjelokupnom upravljanju javnim resursima te kontinuiranim pojavama konkretnih situacija sukoba interesa koji visoku razinu medijske vidljivosti često dobiju i zbog konkretnih materijalnih koristi uključenih aktera. Konkretno situacije sukoba interesa mediji i građani sagledavaju, prepoznajući etički dubiozne momente neovisno o postojećem zakonskom okviru – što ukazuje na porast osjetljivosti javnog mnijenja na pitanja korupcije, klijentelizma i sukoba interesa općenito. Za državu čiji je bivši premijer u zatvoru zbog koruptivnih aktivnosti uronjenih u mrežu sukoba interesa i neprimjerenog utjecaja povezanih osoba, **osnovni i krajnji cilj sustava upravljanja sukobom interesa može jedino biti izgradnja narušenog povjerenja građana.**

Smislena politika upravljanja sukobom interesa neizostavno rezultira **izgradnjom integriteta osoba na javnim funkcijama te sužavanjem manevarskog prostora u kojem se mogu odvijati kriminalne radnje.** Sve relevantne međunarodne studije i analize ističu problem korupcije u Hrvatskoj, poput Antikorupcijskog izvješća EU koje progovara o raširenoj korupciji na lokalnom nivou⁹, ili pak onih izvještaja koji ističu društvene probleme koji su rezultat neprimjerenog utjecaja na cjelokupan institucionalni okvir za provedbu javnih politika (neučinkovita državna uprava, umanjena konkurentnost, neodrživi teritorijalni ustroj lokalne razine vlasti, rašireni klijentelizam na lokalnoj razini, državna i lokalna uprava kao prepreka razvoju, itd.).

Sukob interesa nije korupcija, ali jest plodno tlo za korupciju. Na politiku upravljanja sukobom interesa stoga treba gledati kao na mehanizam pomoću kojeg se podiže razina rizičnosti upuštanja u kriminalne aktivnosti postavljanjem jasnih pravila postupanja za sve etički opterećene situacije. Gledano iz perspektive teorije racionalnog izbora, **korupciju treba od najisplativijeg i najučinkovitijeg načina osiguranja osobnog bogatstva i/ili položaja, učiniti onim najrizičnijim i najneisplativijim**¹⁰. Čini se gotovo pogrešnim u promišljanjima o institucionalnim promjenama zanemariti ukorijenjenu racionalnost svakog aktera koja kao faktor stubokom određuje sadržaj antikorupcijskih reformskih procesa. Izgradnja integriteta osoba na javnim funkcijama mora se neizostavno bazirati na **obvezatnoj** primjeni mehanizama upravljanja sukobom interesa koja je spuštena na razinu obavljanja svakodnevnih zadataka u popisu odgovornosti neke javne funkcije. To je prostor u kojem se odvijaju konkretne situacije sukoba interesa – ne u općenitim zakonskim odredbama Zakona ili na sjednicama Vlade, već na razini svakodnevnog obavljanja javnih funkcija. Prisjetimo se samo nekih recentnijih situacija – krediti Hrvatske banke za obnovu i razvoj, Kulturna vijeća Ministarstva kulture, Hrvatsko narodno kazalište u Splitu, aktivnosti Porezne uprave, rad Policijskog nacionalnog ureda za

⁹ Prilog o Hrvatskoj izvješću o suzbijanju korupcije u EU [COM(2014) 38 final], str.9: "U predmetima protiv rukovodećih dužnosnika na lokalnoj razini (tj. gradonačelnici, načelnici općina), od kojih je nekoliko završilo osuđujućom presudom, otkrivena je korupcija u sučelju između političara i poduzeća, posebno u područjima poput urbanog planiranja, stjecanja zemljišta, razmjene zemljišta, građevinarstva i dodjele kredita."

¹⁰ Hanna Bäck, Hauptseminar "Rational Choice Theory: Voters, Parties and Governments", *Rational Choice and AntiCorruption Strategies* (May 4th, 2009)

suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta, vođenje kaznenog sudskog postupka, rad sudskih vještaka, postupci zapošljavanja u lokalnoj samoupravi, javne nabave velikih državnih tvrtki, itd.

Model upravljanja sukobom interesa predstavljen u nastavku omogućuje **spuštanje procesa upravljanja sukobom interesa na razinu institucija ili pak specifičnih sektora**, što je neophodno potrebno budući da se situacije sukoba interesa kao i prateći reputacijski rizici mogu drastično razlikovati u dvama institucijama koje operiraju u posve različitim sektorima, te sa posve različitim ovlastima.

Sam model bazira se na **četiri temeljne postavke**: 1) obuhvaćanje svih javnih funkcija Zakonom, 2) razvijanje **specijaliziranih sustava upravljanja sukobom interesa** koji se sastoje od specijaliziranog etičkog tijela i etičkog akta, 3) definiranje uloge **Povjerenstva kao središnje točke cjelokupnog sustava**, 4) ostvarenje **pomaka prema upravljanju sukobom interesa**.

Model kojeg nudimo predstavlja dogradnju postojećeg zakonskog i institucionalnog okvira tako da **omogućava izgradnju strukture sustava upravljanja sukobom interesa putem novih etičkih akata kreiranih u participativnom otvorenom procesu, za čiju su provedbu nakon stupanja na snagu zadužena specijalizirana multidisciplinarna etička tijela**.

U ovome modelu, **Povjerenstvo za sprječavanje sukoba interesa dobiva snažnu ulogu nadzora svih kreiranih specijaliziranih sustava**, no pretpostavka je da bi se **uspostavom prijeko potrebnog izbalansiranog omjera regulacije i samoregulacije** većina aktivnosti spustila na razinu specijaliziranih etičkih tijela. Za hrvatski kontekst smatramo model u kojem samostalna i neovisna institucija predstavlja središnju točku upravljanja i nadzora cijelog sustava iznimno adekvatnim, pogotovo za najosjetljivije procese – one u koje je uključena politička elita. Slično se pokazalo kao optimalno rješenje kod nove uloge Državnog izbornog povjerenstva u području nadzora predizborne promidžbe, ili pak posve nove uloge Povjerenice za informiranje u zaštiti ustavnog prava građana na pristup informacijama i osiguranju zadovoljavajuće razine otvorenosti i transparentnosti rada svih javnih tijela.

Model predloženog sustava upravljanja sukobom interesa razvijen je temeljem komparativne analize rješenja u različitim državama, pregleda nalaza specifičnih međunarodnih studija i izvješća koji se tiču korupcije i sukoba interesa u RH te naposljetku uzimajući u obzir hrvatski politički i društveni kontekst (ponajprije konkretne situacije sukoba interesa koje nisu zahvaćene postojećim sustavom). Budući da se gotovo sve komparativne studije tiču samo razmatranja zakonskih odredbi u različitim zemljama, dok se samu praksu ne analizira jer podaci nisu javno dostupni, ishod komparativnog pregleda analize rezultiralo je mapiranjem široke lepeze instrumenata politike upravljanja sukobom interesa koji su primjenjivi u Hrvatskoj.

3. Postojeći problemi - nužnost hitnog djelovanja

S obzirom na to da se ovakav model temelji na konceptu sustava upravljanja sukobom interesa koji je u obavljanju javnih dužnosti neizbježan, predlažemo donošenje novog zakona. Kako je već rečeno, analiza na kojoj se zasniva predloženi model temelji se na pojavnim oblicima sukoba interesa s kojima se trenutni sustav ne može adekvatno nositi. Provedena analiza bazirana na konkretnim slučajevima ukazuje da postoje tri ključne manjkavosti u uspostavljenom sustavu: **brojni slučajevi sukoba interesa osoba na javnim funkcijama koji ostaju nerazriješeni i neupravljeni, područja djelovanja koja nisu obuhvaćena postojećim sustavom, neadekvatna primjena instrumenata politike upravljanja sukobom.** U ovom dijelu analize se za svaki od prepoznatih sustavnih nedostataka nudi kratko obrazloženje, te navođenje konkretnih primjera.

Manjkavosti uspostavljenog sustava:

- 1) Brojni nerazriješeni neupravljeni slučajevi sukoba interesa
- 2) Brojna područja djelovanja nisu zahvaćena zakonskim okvirom
- 3) Neadekvatna primjena instrumenata politike upravljanja sukobom interesa

Hrvatski su građani svakodnevno svjedoci mnogobrojnih slučajeva sukoba interesa za koje ne postoje adekvatni mehanizmi upravljanja ili razrješavanja. Slijede primjeri iznimno spornih i situacija koje nagrizaju ionako krhko povjerenje građana u tijela javne vlasti. Pritom namjera nije osobe koje su se našle u okolnostima konkretnih situacija sukoba interesa prozvati ili pak etiketirati, već je cilj ukazati na praktične posljedice lošeg zakonodavnog rješenja, dok je navođenje privatnih odnosa i okolnosti nužno zbog same naravi svake situacije sukoba interesa – uvijek se, naime, radi o sukobu javnog interesa i nekog vrlo konkretnog privatnog i / ili posebnog interesa. U tom smislu, na nepoželjne obrasce individualnog ponašanja prvenstveno treba gledati kao na posljedicu postojećeg zakonodavnog i institucionalnog okvira, a ne kao dokaz nečije moralne iskvarenosti. Slijede primjeri slučajeva sukoba interesa za koje ne postoje adekvatni mehanizmi upravljanja ili razrješavanja.

Sukob interesa sudskih vještaka

Europski sud za ljudska prava odlučio je u studenom 2012. godine da je RH povrijedila procesnu obvezu iz čl. 2. Konvencije o ljudskim pravima zbog toga što nije poduzela učinkovitu istragu smrti pacijentice uslijed liječničke pogreške. Sud je naveo kako je nadležno Državno odvjetništvo odbacilo kaznenu prijavu koju je protiv predmetnog liječnika podnio podnositelj, na temelju nalaza vještaka koji su radili na istom fakultetu kao i prijavljeni liječnik (Medicinski fakultet Sveučilišta u Zagrebu)¹¹. Dakle, sadržaj presude¹² se ne dovodi u pitanje zbog eventualnog pogodovanja vještaka tuženom liječniku,

¹¹ http://www.vlada.hr/hr/uredi/ured_zastupnika_rh_pred_europskim_sudom_za_ljudska_prava/novosti/nova_presuda_esljp_bajic_protiv_rh

¹² <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-114490> ("102. The Court stresses that what is at stake here is not the content of the medical reports or the question of whether the applicant's sister truly died owing to medical negligence, but the fact that the medical experts in the judicial proceedings were professors at the same Medical Faculty as the accused and as such could not be seen as objectively impartial according to Croatian law. What is at stake is the trust of the public in the criminal justice system, where appearances have a high importance.)

već zbog puke činjenice da je neprihvatljiva razina povezanosti tuženog liječnika i vještaka rezultirala percipiranim sukobom interesa, odnosno situacijom u kojoj se samo doima da je liječnik nepristran u vještačenju. Europski sud, uz jasno navođenje kako dojam nepristranosti u kaznenim postupcima igra veliku ulogu, odbacuje čitavu presudu baziranu na vještačenju povezane osobe zbog percipiranog sukoba interesa. Ovo potvrđuje kako hrvatski sudovi jednostavno ne vode dovoljnu brigu o stvarnom, potencijalnom, no možda ponajviše, o percipiranom sukobu interesa.

Predsjednik suda na kavi s "optuženikom"

Medijsko praćenje jutarnje kave predsjednika Županijskog suda s Milijanom Brkićem glavnim tajnikom stranke koja je optužena za kazneno djelo u slučaju koji se odvija na istom Županijskom sudu¹³, idealan je primjer porasta javne brige o etičkom i profesionalnom obavljanju službenih dužnosti te nesposobnosti sustava da se uhvati u koštac s prepoznatim dilemama. Predsjednik suda Ivan Turudić izjavio je kako ne vidi ništa sporno u ispijanju kave, dajući naslutiti kako u budućnosti ne namjerava korigirati svoje ponašanje¹⁴. Uz poražavajući stav suca o vlastitom nerazriješenom i neupravljanom sukobu interesa u kojem se našao, ozbiljniji je problem što pravosudni sustav nema adekvatne alate da nepoželjne obrasce ponašanja izmjeni ili makar spriječi medijske istupe neusklađene sa temeljnim načelima upravljanja sukobom interesa.

Ministar turizma – Prvi među jednakima

Ministar turizma Veljko Ostojić je u ožujku 2013. podnio ostavku zbog prenamjene zemljišta u kojoj je direktne koristi imala njegova supruga. Ostaje otvoreno pitanje bismo li o ovom slučaju uopće pričali da povezana osoba nije supruga, nego npr. tek kum ili prijatelj. No, daleko je veći problem što su diljem Hrvatske članovi lokalnih predstavničkih tijela i dalje slobodni donositi mnoštvo odluka o prenamjenama zemljišta od kojih direktne koristi imaju s njima povezane osobe. Čini se kako su oni slobodni nastaviti ovakvu praksu – odnosno točnije – ne trebaju očekivati probleme ukoliko naknadno ne misle postati ministri u Vladi lijeve koalicijske vlade.

Jedna od ključnih manjkavosti hrvatskog sustava sprječavanja sukoba interesa jest da postoje brojna područja u politici upravljanja sukobom interesa koja su kod nas u potpunosti zanemarena. Sustavi upravljanja sukobom interesa iznimno veliku pažnju posvećuju sukobu interesa u procesu donošenja odluka koji u suvremenom političkom sustavu može poprimiti nekoliko oblika od kojih su najvažniji: donošenje izvršnih odluka, donošenje odluka o upravljanju javnim resursima (koncesije, natječaji, bespovratna sredstva, poticaji, krediti, jamstva, financijska potpora, itd.), zakonodavni proces, formulacija javnih politika (strategije, nacionalni planovi, operativni planovi, itd.), policy savjetovanje, itd. Ističemo nekoliko problematičnih primjera koji ukazuju na potrebu prilagodbe cjelokupnog sustava, kako bi se njime zahvatila ona ključna, ali i najosjetljivija područja djelatnosti. Slijede primjeri područja rada, odnosno sektora zanemarenih u postojećoj politici upravljanja sukobom interesa.

¹³ <http://www.vecernji.hr/vijesti/susret-slijepoj-ulici-turudic-vaso-brkic-slucajnoj-kavi-clanak-567327>

¹⁴ Ibid

„Slučaj“ Zarez – vanjski dionici u procesima raspolaganja javnih sredstava

Kulturno vijeće Ministarstva kulture čiji je član ugledni teoretičar književnosti i kulture prof. dr.sc. Dean Duda, dodijelilo je financijsku potporu kulturnom časopisu Zarez, čiji suvlasnici su, među ostalima, upravo Dean Duda te aktualna ministrica kulture.¹⁵ Iako je Povjerenstvo imalo direktne ovlasti i sankcije na raspolaganju za nadležnu ministricu Zlatar Violić, ono takve ovlasti nema za Deana Duda, budući da on nije državni dužnosnik. Splet okolnosti i pratećih činjenica dokazuju da se časopisu Zarez nije pogodovalo u ovom neupravljanom i neprijavljenom sukobu interesa jer iznos dodijeljenih sredstava odgovara svotama koje časopis dobiva nekoliko godina unatrag kada nitko od suvlasnika nije imao izravan pristup odlučivanju. No, tim više je posve neopravdano da ovakav sukob interesa narušava javni ugled i povjerenje građana u cjelokupni sustav financiranja kulturnih ustanova od strane Ministarstva. Pritom ostaje bizarna činjenica kako su u prošlosti pojedini sastavi nekih kulturnih vijeća, u pravilnike koje samostalno donose, na svoju inicijativu ugradili odredbe o sukobu interesa¹⁶, no ovo se očito nije uspostavilo kao redovna praksa (obaveza članova Vijeća da deklariraju osobni interes vezano uz svaku pojedinu prijavu uz samoisključenje iz odlučivanja ukoliko Vijeće procijeni da se radi o stvarnom sukobu interesa).

Javna politika po mjeri čovjeka

Borislav Škegro je kao član Savjeta za gospodarstvo premijerke Jadranke Kosor imao izravan utjecaj na proces donošenja odluka o uspostavi strukture za državna ulaganja u fondove za gospodarsku suradnju (štoviše percipiran je kao jedan od glavnih zagovaratelja osnivanja ovakvih fondova koji bi imali za cilj pomoći posmule tvrtke). Istovremeno, Quaestus Private Equity kojem je Škegro predsjednik uprave, jedan je od pet fondova koji su dobili državni novac na upravljanje. Dodatno, HANFA¹⁷ tumači da je Questus poslujući s povezanim osobama kršio Zakon o investicijskim fondovima. No, ovu je odluku poništio Visoki upravni sud, što ukazuje na činjenicu da ulaganje javnog novca od strane privatnog fonda u poslovne tvrtke povezanih osoba i ignoriranje stvarnog sukoba interesa ne predstavlja ozbiljno kršenje Zakona o investicijskim fondovima. Opisana situacija predstavlja neregulirani sukob interesa u policy savjetovanju i upravljanju javnim resursima.

Lokalna razina vlasti: prioritetno područje djelovanja

Prioritetno područje za razvoj mehanizma i dobrih praksi upravljanja sukobom interesa treba biti lokalna razina vlasti. Izrazito je rašireno mišljenje svih relevantnih dionika da je korupcija na lokalnoj razini iznimno prisutna zahvaljujući postojanju mnogostrukih klijentelističkih odnosa. Dodatno, odluke koje se donose na lokalnoj razini imaju manju razinu općenitosti, nego odluke donesene na nacionalnoj razini. Budući da se odluke na lokalnoj razini češće tiču manjeg broja ljudi koji su međusobno višestruko povezani samim time što žive i djeluju u manjim zajednicama, povećava se statistička vjerojatnost pojavnosti sukoba interesa. U ovim tezama za izradu novog zakona ne postoji dovoljno mjesta kako bi se navele pojedinačne situacije sukoba interesa na lokalnoj razini koje su se pojavile u proteklih nekoliko godina (zapošljavanje članova obitelji u gradskim tvrtkama, zamjene i otkup zemljišta u vlasništvu investitora

¹⁵ <http://www.h-alter.org/vijesti/mediji/zlatarovo-zlato/>

¹⁶ Osobna zabilješka iz razgovora s bivšom članicom Kulturnog vijeća za nove medije u 2012. godini Marinom Škrabalo.

¹⁷ <http://www.business.hr/hr/Kompanije/Vijesti/Hanfa-Skegri-na-godinu-dana-blokirala-fond-je-je-zavaravao-klijente/>; <http://liderpress.hr/biznis-i-politika/hrvatska/upravni-sud-ponistio-odluku-hanfe-o-oduzimanju-dozvole-za-rad-quaestus-investu/>

koje je provodio grad Zagreb, splitski infrastrukturni projekti s kojima se podiže vrijednost nekretnina u vlasništvu gradonačelnika, korištenje javnih resursa u lokalnim kampanjama, itd.)

Hrvatski sustav obilježava neadekvatnost instrumenata upravljanja sukobom interesa. S jedne strane, postoji **veći broj instrumenata koje hrvatski Zakon uopće ne predviđa, a s druge strane, neki od instrumenata koji se koriste proizvode više štete, nego koristi**. Pravodobna upotreba instrumenata upravljanja sukobom interesa se uvijek odvija na razini svakodnevnih aktivnosti vezanih uz neku javnu funkciju. Možemo zaključiti da je neadekvatna razina znanja i vještina potrebna da se sukob interes prepozna i potom njime upravlja, rezultat primjene instrumenata koji se ne tiču konkretnih situacija sukoba interesa. Štoviše, u trenutnom je Zakonu upravo na njima naglasak - npr. imovinske kartice¹⁸, prijenos upravljačkih prava¹⁹, zabrana članstva u odborima i tijelima tvrtki²⁰). Slijede primjeri instrumenata koji se iznimno rijetko, uopće ne koriste, ili koriste neadekvatno.

Prodaja vlasničkih udjela - instrument koji se ne koristi

Obveza prodaje vlasničkih udjela u tvrtkama prilikom preuzimanja neke javne funkcije kao instrument uopće ne postoji. Aktualni zakon predviđa samo obvezu prijenosa upravljačkih prava na drugu nepovezanu osobu. Sasvim je jasno da se iznimno strogi instrument prodaje udjela ne može primijeniti na širok krug javnih funkcija, niti na raznolik splet okolnosti. Moguće je da se ovaj instrument obvezno primjenjuje samo za javne funkcije nekih iznimno osjetljivih institucija ili sektora, kao npr. najviši upravljački kadar Državne revizije, Porezne uprave i/ili Hrvatske narodne banke. Zasiurno postoje funkcije za koje s obzirom na njihove ovlasti možemo tvrditi da bilo koji oblik gospodarske aktivnosti predstavlja izvor kontinuiranog potencijalnog sukoba interesa kojeg je bolje spriječiti, nego trošiti resurse na kontinuirano upravljanje. Osim toga, moguće je da ovakav instrument ne bude propisan Zakonom, već da npr. neka Vlada u svom vlastitom etičkom aktu navede da ministri ne mogu imati poslovne aktivnosti u područjima kojima upravljaju temeljem svojih ministarskih funkcija (npr. ministar obrane koji je vlasnik tvornice oružja, ministar graditeljstva koji je vlasnik građevinske tvrtke, ministar financija koji upravlja privatnim investicijskim fondom, ministar uprave koji je vlasnik IT tvrtke s uslugama za javni sektor). Postojanje makar ograničene primjene ovog instrumenta ili barem otvaranje mogućnosti njegova korištenja kroz samoregulatorne etičke akte, poslalo bi jasnu poruku poželjnosti načelne potpune odvojenosti bavljenja politikom i javnom stvari od bavljenja biznisom i vlastitom zaradom.

Prijenos upravljačkih prava - smokvin list

Instrument prijenosa upravljačkih prava nesumnjivo je najlošije rješenje u postojećem zakonodavnom okviru. Osnovni problem leži u činjenici da ovaj instrument legalizira i institucionalizira konkretne situacije sukoba interesa čineći ih u potpunosti održivima budući da prijenosom upravljačkih prava ne dolazi i do odstranjenja financijskog interesa jer prenositelj prava i nadalje ima direktne koristi od poboljšano poslovanja tvrtke. Nasuprot tome, neki dužnosnici su primorani prenositi upravljačka prava u situacijama kada ne postoji ni stvarni, ni prepoznati, niti potencijalni sukob interesa. Dakle, u situacijama kada nema sukoba interesa dolazi do nepotrebnog prijenosa upravljačkih prava, a u situacijama kada stvarni

¹⁸ Zakon o sprečavanju sukoba interesa (NN 26/11, 12/12), čl.8.-10.

¹⁹ Zakon o sprečavanju sukoba interesa (NN 26/11, 12/12), čl.16.

²⁰ Zakon o sprečavanju sukoba interesa (NN 26/11, 12/12), čl.14.,čl.20.

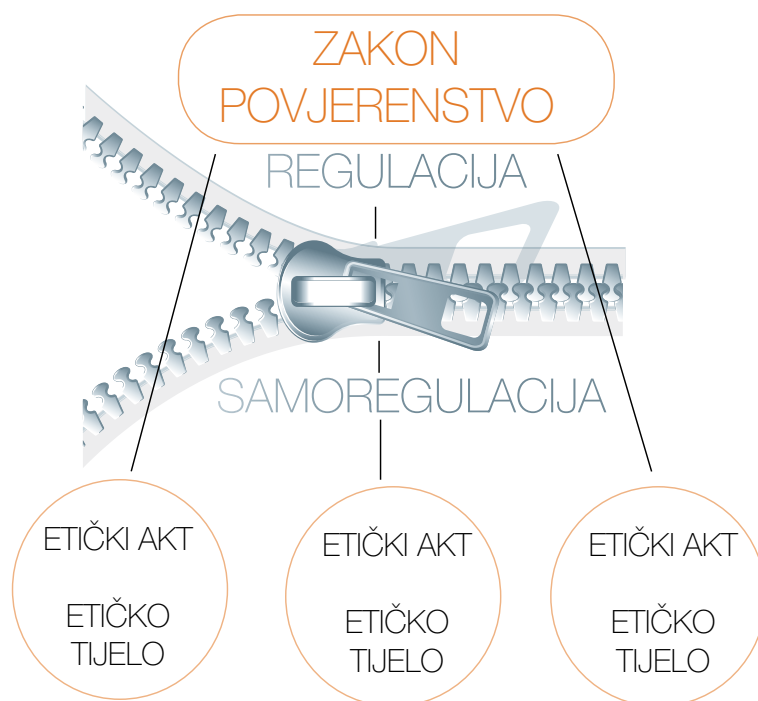
sukob interesa postoji, umjesto razrješenja i upravljanja, imamo njegovu institucionalizaciju. Sličan zaključak vrijedi i za zabranu preuzimanja upravljačkih funkcija nakon prestanka mandata (tzv. cooling off period). S jedne strane, zašto načelnik ne bi mogao odmah po isteku mandata preuzeti direktorsku funkciju u tvrtki koju je sam osnovao i u kojoj je bio direktor do početka mandata? S druge strane, možda je zabrana od godinu dana prekratka za rukovodeći, upravljački kadar regulatornih agencija te bi mimo toga trebala postojati i dulja zabrana rada, ali samo unutar reguliranog sektora.

Deklariranje povezanosti i samoisključenje – karika koja nedostaje

Samoisključenje iz procesa donošenja odluka bazira se na pravodobnoj samoprocjeni konstelacije vlastitih privatnih interesa u odnosu na neku konkretnu javnu funkciju te kao takvo predstavlja vrhunac politike upravljanja sukobom interesa jer podrazumijeva postojanje odgovarajućeg vrijednosnog okvira te primjenu sasvim specifičnog seta znanja i kompetencija. Više nego ijedan drugi instrument podrazumijeva dubinsko razumijevanje sukoba privatnog i javnog interesa, čiji je smisao u ovom trenutku zagubljen u zakonu koji sukobu interesa pristupa kao kazenoj materiji.

Osnova za samoisključenje je prepoznavanje i deklariranje povezanosti s osobama koji se tiču etički opterećenih procesa donošenja odluka. Potrebno je prepoznati povezanost s osobama za koju se može doimati da imaju utjecaj na (ne)profesionalno obavljanje službene dužnosti. Ponekad ova povezanost ima temelj u osobnoj povezanosti (npr. obitelj, rodbina, stranka, poslovni partner), a ponekad u konkretnim radnim procesima (npr. prijateljstvo s osumnjičenim u tijeku konkretne istrage PNUSKOK-a), dok ponekad povezanost izvire iz upravljačke/nadzorne strukture radnih procesa (npr. za poreznog inspektora povezane osobe su sve osobe bliske političkom i najvišem upravljačkom kadru Ministarstva financija i Porezne uprave). Radi se o izrazito mekom instrumentu čija se smisljena primjena može osigurati tek ukoliko se normiranje spusti sa zakonske razine na razinu etičkih akata i radnih procesa i internih procedura institucije. Standardi za deklariranje povezanosti su korisniji što su više prilagođeni pojedinačnim institucionalnim/sektorskim specifičnostima. Kontinuirana praksa usmjeravanja državnih dužnosnika u postupcima deklariranja povezanosti s privatnim osobama rezultirat će uspostavom određene prakse i standarda koji pak mogu dovesti do zamjene reaktivnog deklariranja povezanosti (najčešće nakon medijskog otkrivanja slučaja) proaktivnim deklariranjem.

4. GONG-ov model novog sustava upravljanja sukobom interesa



Prijedlog GONG-ovog modela sustava upravljanja sukobom interesa (slika 1) bazira se na četiri temeljne postavke:

- 1) Obuhvaćanje **svih javnih funkcija istim zakonskim okvirom**, kroz specijalizirane etičke sustave.
- 2) **Razvijanje specijaliziranih etičkih sustava** od kojih se svaki sastoji od specijaliziranog etičkog akta i specijaliziranog etičkog tijela.
- 3) **Povjerenstvu za sprječavanje sukoba interesa se dodjeljuje funkcija središnje točke cjelokupnog sustava upravljanja sukobom interesa** što se pokazalo kao idealan institucionalni dizajn za područja u kojima se susreću javni interes i investirani interesi političke i društvene elite (npr. položaj DIP-a u sustavu nadzora financiranja stranaka ili Povjerenice za informiranje u sustavu zaštite ustavnog prava na pristup informacijama). Povjerenstvo na temelju svojih ovlasti nad specijaliziranim etičkim sustavima osigurava kontrolu kvalitete cjelokupnog sustava upravljanja sukobom interesa.
- 4) Unutar sustava upravljanja sukobom interesa potrebno je uspostaviti **kombinaciju regulacije i samoregulacije** (odnosno kombinaciju zakonskih i etičkih normi). Zakonom se normira minimalne standarde samoregulacije na razini pojedinačnih sustava (participacija i otvorenost). To će omogućiti **spuštanje procesa upravljanja sukobom interesa na razinu institucija**.

U fokusu je djelotvorno prepoznavanje i upravljanje **sukobom interesa tako da se spriječe štete po javna dobra i povjerenje javnosti koje iz njega mogu proisteci**. Željeni pomak prema upravljanju ni u kojem slučaju ne smije rezultirati razvodnjajem sankcija ili blažim pristupom sukobu interesa. Naprotiv, oštre sankcije moraju postojati za one pojedince i institucije koji odbijaju prihvatiti obveze upravljanja sukobom interesa i promijeniti nepoželjne obrasce ponašanja, inače bi se cijeli sustav mogao urušiti na vlastitim osnovama.

4.1. Potreba za specijaliziranim sustavima upravljanja sukobom interesa

Iako je riječ o najvećoj inovaciji u odnosu na postojeće stanje, natruhe ili začeci ovih specijaliziranih sustava već postoje. Tako npr. suci imaju vlastiti etički kodeks ili pak službenici pred specijaliziranim sudom odgovaraju za kršenje zakonskih odredbi vezanih uz sukob interesa. Nažalost, nijedan od ovih sustava u praksi ne funkcionira – u 2013. niti jedan službenik iz svih ministarstava nije prijavio sukob interesa, niti bio sankcioniran zbog neprijavljenog sukoba interesa²¹. Isto tako, svjedoci smo neprimjerenih obrazaca ponašanja nekih sudaca u etički opterećenim situacijama za koje je preopćeniti etički akt posve beskoristan. Uzroke loših performansi ovih specijaliziranih sustava treba tražiti u neadekvatnom institucionalnom i zakonodavnom okviru, koji bi doveo do djelotvorne samoregulacije.

Tri su osnovna razloga zbog kojih treba težiti izgradnji smislenih specijaliziranih sustava upravljanja sukobom interesa

1. **Procese upravljanja sukobom interesa treba s razine zakona spustiti na razinu svakodnevnog obavljanja radnih aktivnosti**, budući da se konkretan sukob interesa događa na razini institucija, u izvršenju svakodnevnih radnih obveza. To može rezultirati razvijanjem mehanizama primjenjivih na razini institucija, ili pak stvoriti pogodno okruženje u kojem pojedinačne institucije samoinicijativno razvijaju i inoviraju vlastite mehanizme upravljanja sukobom interesa. Na slikovitom primjeru – službenici porezne uprave i državne revizije mogu se nalaziti unutar istog specijaliziranog sustava koji ima prateći specijalizirani akt, no neovisno o tome mogu dodatno razviti vlastite mehanizme upravljanja sukobom interesa na razini institucija, slijedeći pritom smjernice nadređenog etičkog akta.
2. Posebno je važno da **sustavi upravljanja sukobom interesa budu prilagođeni sektorskim specifičnostima** kako bi se povećale šanse za njihovu učinkovitost i uspješnost. Radni procesi, institucionalni okvir, učestalost susreta s predstavnicima tvrtki i/ili korisnicima, sadržaji javnih odluka, ovlasti institucija, konkretne situacije sukoba interesa bitno se razlikuju od institucije do institucije, od sektora do sektora te ih stoga nije uputno zahvaćati samo i isključivo općenitim zakonskim normama. Tako npr. poljoprivredna agencija treba u fokus upravljanja sukobom interesa staviti proces dodjele poticaja unutar tek jedne gospodarske grane, dok porezna uprava razne oblike poreznog nadzora i kontrole provodi nad svim građanima.
3. **Predloženi model teži razvijanju kulture osobne odgovornosti i brige o javnom interesu, na svim razinama i područjima javne vlasti, uvođenjem mehanizama samoregulacije**. Trenutno regulacija ima odgojnu funkciju u prvom redu kroz odvratanje od nepoželjnih oblika ponašanja, dok samoregulacija svoju odgojnu funkciju postiže u prvom redu promicanjem ispravnih obrazaca ponašanja i dobre prakse. Samoregulacija se stoga

²¹ Indeks dobrog upravljanja u Hrvatskoj 2012., rezultati istraživanja (GONG, Institut za javne financije), str. 42.

čini kao korisniji alat ukoliko nam je cilj izgradnja odgovarajućeg sustava vrijednosti, znanja i vještina neophodnih za održanje cjelokupnog sustava upravljanja sukobom interesa.

Aktualni zakon ne prepoznaje da je baš svaka osoba, koja je nositelj neke javne funkcije, ujedno i privatna osoba koja se može naći u takvoj konstelaciji privatnih odnosa za koje se sumnja da bi mogle utjecati na profesionalno obavljanje dužnosti. Taj se rizik odnosi na ukupni raspon profesionalaca i dužnosnika u javnom sektoru - od nastavnika u školi koji zaključuje ocjenu svom nećaku, službenika u gradskoj upravi koji donosi rješenje koje se tiče njegovog prvog susjeda, rukovoditeljice kadrovske službe u Zavodu za zdravstveno osiguranje gdje se na stalno radno mjesto prima njeno kumče, preko zaposlenika regulatorne agencije koji odlazi raditi u tvrtku koju je nadzirao ili upravljačkog ešalona javnih tvrtki koji dodjeljuju poslove povezanim osobama, sve do ministara koji održavaju privatne kontakte s vlasnicima tvrtki koje dobivaju javne natječaje i sudaca koji se privatno druže s povezanim osobama stranaka u postupku.

Sustavom upravljanja sukoba interesa potrebno je **obuhvatiti sve javne funkcije i to široko shvaćene - ne s obzirom na status, već funkciju u procesu odlučivanja i provedbe javnih politika**. Obveznici zakona moraju biti dužnosnici, državni službenici, djelatnici u javnoj upravi, lokalni službenici, zaposlenici u agencijama, djelatnici u javnim ustanovama, suci, državni odvjetnici, zaposlenici državnih i lokalnih javnih tvrtki te neprofitnih organizacija kojima su dodijeljene javne ovlasti – ukratko **sve osobe koje se nalaze na funkcijama kojima se ostvaruje javni interes**.

Uz to, primjena mehanizama upravljanja sukobom interesa treba biti obvezujuća i za sve osobe koje su ponekad ili privremeno, kao vanjski dionici, uključene u javno upravljanje i odlučivanje (npr. članovi mješovitih radnih skupina za izradu zakona ili povjerenstava za dodjelu potpora). **Ovakvo zakonsko rješenje uvelike bi olakšalo aktivnosti i kampanje kojima je cilj osvještavanje sukoba interesa, kako onih usmjerenih prema nositeljima funkcija javne vlasti, tako i onih usmjerenih prema građanima**. Naime, trenutno stanje ima izrazito negativne posljedice za osvještavanje hrvatske javnosti o kompleksnom problemu sukoba interesa, iz kojeg nije izuzet nitko tko sudjeluje u odlučivanju o javnim pitanjima, budući da su prisutna tumačenja kako se nositelji nekih javnih funkcija ne mogu naći u sukobu interesa jer nisu državni dužnosnici.

Upravo je zahvaćanje svih javnih institucija putem kreiranja specijaliziranih sustava upravljanja sukobom interesa ono što ukupno sustav čini održivim, učinkovitim i troškovno prihvatljivim.

4.2. Povjerenstvo kao središnja točka predloženog sustava upravljanja sukobom interesa

Za početak je bitno istaknuti da bi Povjerenstvo **zadržalo funkciju direktnog upravljanja već kreiranim specijaliziranim sustavom za državne dužnosnike, no dodalo bi mu se funkcije središnje točke nadzora i osiguranja kvalitete cjelokupnog sustava upravljanja sukobom interesa, uključujući sve specijalizirane sustave**. Podsjetimo, model samostalne i neovisne institucije kao centralne točke sa snažnim ovlastima za nadzor i osiguranje kvalitete, iznimno je pogodan za hrvatski kontekst kako je pokazao slučaj uspostave DIP-a i institucije Povjerenice za informiranje.

Nekoliko je razloga zbog kojih je nužno osmisliti mehanizme nadzora cijelog sustava: nisko poznavanje problematike sukoba interesa od strane nositelja javnih funkcija, neodgovarajuća institucionalna i politička kultura, osiguranje kontinuiranog razvoja i prilagodbe cijelog sustava, brojni institucionalni korupcijski rizici, utjecaj političke elite na svakodnevni rad državne i javne uprave, sklonost izigravanju načela otvorenosti i transparentnosti, prijašnji pokušaji sabotiranja sustava upravljanja sukobom interesa.

U ovakvom sustavu upravljanja sukobom interesa Povjerenstvo bi imalo **ovlast davanja smjernica i mišljenja, no također, u ekstremnim slučajevima i mogućnost snažne intervencije u uspostavljene specijalizirane sustave**. Cilj je kroz kontinuirani nadzor, upravljanje i podršku povećati učinkovitost samoregulacije te omogućiti specijaliziranim sustavima da uče jedni od drugih kroz prijenos dobrih praksi, znanja i vještina. Opcija snažne intervencije mora postojati za slučaj da se podsustavi upravljanja sukoba interesa ne razvijaju u željenom smjeru ili se odbijaju usvojiti preporuke Povjerenstva. **Stoga Povjerenstvo mora imati mogućnost izdavanja obvezatnih uputa** (da se npr. u određenom vremenskom roku dodatno razvije neki od korištenih instrumenata ili čak uvede novi instrument) **te ovlast da u pojedinim ekstremnim slučajevima stavlja van snage odluke specijaliziranih etičkih tijela ili pak pojedine mijenja odredbe specijaliziranih etičkih akata**.

Ovakav, dvorazinski sustav upravljanja sukobom interesa, omogućio bi da se odstrani jednu od najvećih boljki trenutnog zakonodavnog okvira – situacije sukoba interesa koje ostaju nerazriješene ili neupravljane. Također, Povjerenstvo bi poticalo što brži, ravnomjeran razvoj samoregulacije u različitim područjima javnog upravljanja. Kroz funkciju nadzora i osiguranja kvalitete dodijeljene jednom centralnom tijelu omogućilo bi se da se sustav kontinuirano prilagođava promjenjivoj društvenoj i političkoj praksi na razini specijaliziranih sustava, odnosno da inkrementalni razvoj i prilagodba budu među temeljnim načelima cjelokupnog sustava.

4.3. Sankcije na raspolaganju Povjerenstva i etičkih tijela

GONG-ov model stavlja veći naglasak na upravljanje sukobom interesa, nego na njegovo sprječavanje. No, pomak prema administrativnim sankcijama i upravljanju sukobom interesa ne treba ni u kojem slučaju shvatiti kao razvodnjavanje odgovornosti i sankcija. Naime, oštre sankcije moraju postojati za one slučajeve kada akter namjerno izbjegava prilagoditi svoje ponašanje etičkim standardima i iskazuje nemar prema obvezi upravljanja sukobom interesa. S druge strane, ukoliko se sankcije percipira kao prestroge i odrješite, postoji realna bojazan da će etička tijela biti suzdržana u njihovom izricanju. Sankcije su stoga ključne za uspješnost novog modela.

Predlaže se da svako etičko tijelo na svom raspolaganju ima širok raspon sankcija različite težine koje bi bile primjerene propustu. Propust se može analizirati iz dva aspekta. **Prvo, treba procijeniti u kojoj mjeri je nanesena šteta reputaciji neke javne institucije ili javne funkcije**. U sklopu ove procjene u obzir treba uzeti i eventualni značaj financijske koristi povezanih osoba. Drugo, **potrebna je procjena razine odgovornosti nečijeg propusta, odnosno procjena radi li se o propustu koji je nastao iz neznanja, propustu koji je nastao zbog nedovoljne razine pažnje ili pak propustu za kojeg se može zaključiti da je namjeran**. Sankcije koje odgovaraju **razini propusta** mogu dugoročno doprinijeti izgradnji povjerenja u etički sustav kod samih osoba koje su njime obuhvaćene. Sankcije stoga nisu samo i isključivo sredstvo odvratanja, već

i mehanizam institucionalne prilagodbe promjenjivim etičkim dilemama²². Preporuka je stoga da **Povjerenstvo i etička tijela na svom raspolaganju imaju širok raspon sankcija**. Osim sankcija za kršenje etičkih odredbi, predlažemo uvođenje finansijskih sankcija za odgovorne osobe na čelu institucija koje odbijaju ispuniti preporuke etičkih tijela ili Povjerenstva, odbijaju postupiti prema odlukama etičkih tijela ili Povjerenstva, koje ne posvećuju dovoljno organizacijskih resursa na pravovremenu ugradnju etičkih standarda u interne radne procese i procedure. Uspostava odgovornosti čelnih osoba putem novčanih sankcija model je već usvojen u Zakonu o pravu na pristup informacijama²³.

Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa trenutno nema ovlasti izricanja sankcija za situacije sukoba interesa u kojima nisu prekršene zakonske odredbe, odnosno nema ovlast izricanja sankcija za slučaj kršenja članka 2, kojim su definirane situacije sukoba interesa²⁴. Ovo je iznimno loše rješenje. **Svaki nedeklarirani sukob interesa mora podrazumijevati postojanje sankcija, ne kako bi se svaka takva situacija strogo kaznila, već da se u samom začetku odagna pokušaj izigravanja sustava. Dakle, ovlast Povjerenstva da izriče sankcije za kršenje zakonskih odredbi treba proširiti kako bi se obuhvatilo i kršenje članka 2.** Upravo na primjeru sankcija u slučajevima kada je prekršen samo i isključivo članak 2 možemo prikazati željeni model sankcioniranja. Prikažimo to kroz tri hipotetska primjera.

U prvom slučaju mediji otkrivaju da je rođak novoimenovanog ravnatelja poljoprivredne agencije dobio bespovratna sredstva za poljoprivrednu djelatnost. Specijalizirano etičko tijelo ustanovljava da ravnatelj nije sudjelovao u procesu donošenja odluka, da etički akt agencije ne regulira sukob interesa ravnatelja u postupku dodjele sredstava, da je narušen ugled javnog tijela, da je u predstavi etičkom tijelu dužnosnik sam prepoznao etičku opterećenost situacije te da je najavio postupanje sukladno preporukama etičkog tijela. Etičko tijelo u etički akt ugrađuje odredbe o sukobu interesa ravnatelja, izdaje obvezu tijelu da razradi interne procedure i pravila tako da uključuju mogućnost sukoba interesa ravnatelja te dužnosniku izriče usmenu opomenu bez dodatnih sankcija uz preporuke za upravljanje sukobom interesa u konkretnoj situaciji. Ravnatelj agencije postupa prema uputama Povjerenstva čime se cijeli slučaj zaključuje.

U drugom slučaju u regulatornoj agenciji se zapošljava sin ravnatelja te ne postoji nikakvo upravljanje sukobom interesa u konkretnoj situaciji. Specijalizirano etičko tijelo ustanovljava da interne odredbe i pravila ne predviđaju mogućnost pojave sukoba interesa ravnatelja u postupku zapošljavanja, no skreće pažnju na odredbe etičkog akta u kojem se postupak zapošljavanja ističe kao posebno osjetljivo područje sukoba interesa. Do neupravljanog sukoba interesa dolazi, dakle, zbog neprepoznavanja sukoba interesa od strane ravnatelja te zbog izostanka internih odredbi agencije koje su u skladu s nadređenim etičkim aktom. Iako etičko tijelo utvrđuje da ravnatelj nema formalnu ulogu u procesu donošenja odluke o novom zaposleniku te da prilikom konkretnog izbora nisu kršene druge zakonske odredbe drugih zakon, zbog narušenog javnog ugleda institucije i same funkcije ravnatelja, izriče mu finansijsku kaznu. Osim toga, dužnosniku se naređuje da o svom sukobu interesa u konkretnom slučaju sve zaposlenike agencije informira putem službenog dopisa, uz obvezu navođenja vlastite pogreške u postojećoj situaciji te važnosti upravljanja sukobom interesa u ukupnim naporima očuvanja javnog ugleda tijela. Ravnatelj postupa sukladno uputama Povjerenstva čime je slučaj zaključen.

²² Josip Kregar: „Etičke norme u vođenju države“ u 3. forum za javnu upravu (ur. Anamarija Musa): „Na primjenu pravila etičkog kodeksa treba gledati kao na proces učenja i organizacijske adaptacije i prilagodbe povećanim profesionalnim i društvenim zahtjevima etičke odgovornosti.“

²³ Zakon o pravu na pristup informacijama (NN 25/13), čl. 61.

²⁴ Zakon o sprečavanju sukoba interesa (NN 26/11, 12/12), čl.2.: (1) U obnašanju javne dužnosti dužnosnici ne smiju svoj privatni interes stavljati iznad javnog interesa. (2) Sukob interesa postoji kada su privatni interesi dužnosnika u suprotnosti s javnim interesom, a posebice kada: - privatni interes dužnosnika utječe na njegovu nepristranost u obavljanju javne dužnosti ili - se osnovano može smatrati da privatni interes dužnosnika utječe na njegovu nepristranost u obavljanju javne dužnosti ili - privatni interes dužnosnika može utjecati na njegovu nepristranost u obavljanju javne dužnosti.

U trećoj situaciji, ravnatelj agencije u okviru kolegijalnog tijela utječe na proces donošenja odluka o tome da se za 150% povećaju bespovratni poticaji za poljoprivredne površine manje od 0,5 hektara na kojima se u posebnim uvjetima uzgaja tropsko voće. Novinari otkrivaju da je načelnik općine rodnog mjesta dužnosnik na temelju 14 takvih površina povukao 80% svih predviđenih bespovratnih sredstava te da je načelnik općine bračni kum ravnatelja agencije. Etičko tijelo ustanovljava da povećanje iznosa nije utemeljeno u strateškim dokumentima RH, niti u internim aktima strateškog planiranja agencije. Etičko tijelo izriče visoku financijsku sankciju ravnatelju i preporuča agenciji da se trenutno obustavi postupak dodjele bespovratnih sredstava dok se ne dokaže opravdanost drastičnog povećanja ukupnog iznosa. Ravnatelj agencije u medijskom istupu ističe da se ne nalazi u sukobu interesa te da se postupak neće obustaviti jer je sve u okviru zakona koji regulira dodjelu sredstava. Etičko tijelo izriče dodatnu novčanu sankciju za ravnatelja koji ne postupa sukladno odlukama etičkog tijela - negira sukob interesa, odbija njime upravljati i time dodatno uništava povjerenje javnosti. Etičko tijelo izdaje upute da se o trošku ravnatelja u svim nacionalnim tiskovnim medijima objavi mišljenje etičkog tijela o konkretnom slučaju. U istom mišljenju etičko tijelo preporuča Vladi da se na idućoj sjednici razmotri smjena dužnosnika zbog teških povreda etičkih načela, negiranja sukoba interesa, odbijanja upravljanja sukobom interesa, odbijanja preporuka etičkog tijela, neadekvatnih medijskih istupa kojima se destruirala povjerenje građana umjesto da se ono izgrađuje. Budući da se radi o stvarnom sukobu interesa s financijskom koristi povezanih osoba, etičko tijelo zbog sumnje u zloupotrebu ovlasti i položaja o slučaju obavještava DORH.

4.4. Sastav Povjerenstva

Čini se da je prvi sastav Povjerenstva²⁵ u kojem su sjedili političari više doprinio kopnjenju nego izgradnji povjerenja građana. Za početak, političari su neprestance bili u stvarnom sukobu interesa, stavljajući posebni, stranački interes pred onaj javni, uništavajući time ugled samog Povjerenstva. Umjesto tijela s političkom 'težinom', koje iz tog specifičnog položaja crpi javni ugled i preuzima ulogu moralnog arbitra za sve aspekte političkog djelovanja, dobili smo poligon za međustranačko trgovanje. S druge strane, unaprijeđenje cijelog sustava sukoba interesa i povećanje javnog povjerenja u njega koje je uslijedilo tek nakon početka rada nestranačkog Povjerenstva izabranog 2013. godine temeljem novog Zakona iz 2011. godine, čini **zahtjev za vraćanje na politički sastav Povjerenstva gotovo neprimjerenim**.

Ukoliko bi se Povjerenstvu dodijelilo uloge koje predviđa GONG-ov model, bilo bi potrebno među članovima Povjerenstva osigurati znanje o upravljanju javnim politikama i organizacijama u javnom sektoru kao i o izazovima izgradnje organizacijske reputacije i povjerenja javnosti. U tom smislu, moguće je pretpostaviti da bi idući sastavi Povjerenstva mogli imati više politologa, sociologa, filozofa i psihologa ili antropologa u odnosu na sada dominantni udio pravnika. Ovo omogućuju i trenutni uvjeti za članstvo u Povjerenstvu - završeni diplomski studij (društvenih ili prirodnih znanosti), te osam godina rada u struci praćene istaknutim rezultatima²⁶. No, već je i trenutni sastav Povjerenstva iskazao visoku razinu ekspertize primjenjive na situacije sukoba interesa uronjenima u posve različitim kontekstima. Tako Povjerenstvo u svojim mišljenjima i očitovanjima detektira i razmatra relevantne okolnosti u najrazličitijim procesima donošenja odluka i situacijama sukoba interesa – od napredovanja zaposlenika lučke uprave do gradonačelnikova iznajmljivanja privatnog smještaja u okviru projekta kojeg financira sam Grad.

²⁵ Povjerenstva izabrana prema Zakonu o sprečavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti (NN 163/03, 94/04, 48/05, 141/06, 60/08, 38/09, 92/10)
²⁶ Zakon o sprječavanju sukoba interesa (NN 26/11, 12/12), čl.34.

4.5. Razvoj specijaliziranih sustava temeljenih na samoregulaciji



Kao što prikazuje Slika 2, svaki specifični sustav upravljanja sukobom interesa sastoji se od **specijaliziranog etičkog akta i specijaliziranog etičkog tijela**. Sljedeći dio ove analize posvećujemo nekim ključnim momentima vezanima uz proces izrade etičkih akata te sastav etičkih tijela budući da njihovo zanemarivanje može rezultirati kreiranjem sustava upravljanja sukobom interesa koji postoji samo u dokumentima, no ne i u praksi²⁷. Ovaj rizik je sasvim realan te je donekle prisutan i u nekim “razvijenijim” zemljama, no može ga se odstraniti putem **participativne izrade etičkih kodeksa**²⁸. **Ukoliko su u proces izrade uključeni obveznici kodeksa, ali i drugi relevantni izvaninstitucionalni dionici, doprinosi se jačanju osjećaja vlasništva onih na koje se kodeks odnosi, nudi se prilika za samokritičko promišljanje o otvorenim etičkim pitanjima u struci ili instituciji, a ujedno im se omogućuje uvid u izvanjsku percepciju spomenutih etičkih dilema**²⁹. Minimalne elemente participativnosti u postupku donošenja samoregulirajućih specijaliziranih etičkih akata potrebno je jasno propisati Zakonom.

Sastav specijaliziranih etičkih tijela od ključne je važnosti za osiguranje kvalitetnog funkcioniranja specijaliziranih sustava. Naime, međunarodna praksa je pokazala da specifični sustavi koji su zatvoreni za izvanjske dionike često rezultiraju mekšim odnosom prema prekršiteljima zbog nesklonosti kažnjavanja onih iz vlastitih redova. **Budno oko javnosti osigurano kroz članstvo vanjskih dionika u etičkim tijelima** primoralo bi ista etička tijela da u procesu donošenja odluka veću brigu vode o povjerenju građana, a manju o dobrim odnosima sa svojim kolegama. Nadalje, praksa pokazuje da su etička tijela bez vanjskih dionika iznimno

²⁷ Gordana Marčetić: „Etički kodeksi za državne službenike – pravna kategorija ili moralna obveza?“, u **3. forum za javnu upravu** (ur. Anamarija Musa): „Iako pojačana normativna produkcija, donošenje etičkih kodeksa i pravila ponašanja u mnogim tranzicijskim zemljama nisu utjecali na smanjenje korupcije i nezakonitosti, oni su ipak značajan pokazatelj promijenjenog gledanja na državu i javnu upravu i jedan od vrijednih alata prevencije. Stoga ih ne treba precjenjivati, ali ni podcjenjivati.“

²⁸ Josip Kregar: „Etičke norme u vodenje države“ u **3. forum za javnu upravu** (ur. Anamarija Musa): „Stvaranje kulture primjene etike treba potaknuti što širim sudjelovanjem u stvaranju, formuliranju i prosuđivanju odredbi etičkog kodeksa, upornim promicanjem vrijednosti zajedničkih cijeloh zajednici.“

²⁹ Gordana Marčetić: „Etički kodeksi za državne službenike – pravna kategorija ili moralna obveza?“, u **3. forum za javnu upravu** (ur. Anamarija Musa): „Stoga etička pravila ne mogu nametati izvršna i zakonodavna tijela, osobito ne u zemljama u kojima caruju korupcija i neetično ponašanje u političkom vrhu, niti bi etičke kodekse za javne službe trebali donositi parlamenti, vlade ili ministarstva, kao što je to slučaj u Hrvatskoj. Kodekse trebaju donositi oni na koje se odnose – javni službenici, kao izraz prihvaćenih i internaliziranih vrijednosti, načela i poželjnih oblika ponašanja. Što više službenika sudjeluje u njihovu donošenju, to će oni u većoj mjeri biti prihvaćeni.“

zatvorena te javnost nema uvida u njihov rad. Predlaže se da **većinu u svakom etičkom tijelu čine sami obveznici specijaliziranih etičkih akata**, odnosno ljudi unutar sustava kojim se upravlja, uz napomenu kako je potrebno osigurati ravnomjernu prisutnost svih hijerarhijskih razina. **Članstvo u ovim etičkim tijelima treba biti otvoreno organizacijama civilnog društva, sveučilišnim stručnjacima te predstavnicima klijenata odnosno korisnika javnih usluga. Predlaže se da u svakom specijaliziranom etičkom tijelu jedno mjesto bude rezervirano za člana Povjerenstva ili osobu iz stručnog tima Povjerenstva.** Minimalne uvjete koji moraju biti udovoljeni sastavom etičkih tijela kao i procedura imenovanja trebaju se jasno i nedvosmisleno normirati Zakonom.

4.6. Odnos regulacije i samoregulacije, Zakona i etičkih akata

Odnos regulacije i samoregulacije, odnosno **Zakona i specijaliziranih etičkih akata predstavlja jednu od ključnih točaka cijelog sustava.** Zakon mora postaviti okvir za izgradnju cjelokupne strukture sustava upravljanja sukobom interesa te Povjerenstvu osigurati središnje mjesto u cijelom sustavu. Dijelovi Zakona koji se odnose na specijalizirane sustave moraju sadržavati zakonom propisane instrumente te smjernice koje moraju biti od koristi u izradi etičkih akata. **Predlaže se da ključni instrumenti budu propisani Zakonom,** dok instrumenti čija primjena u većoj mjeri ovisi o specifičnim okolnostima neke situacije sukoba interesa budu obuhvaćeni etičkim aktima što bi također trebalo biti naloženo Zakonom. Zakon može dodatno, mimo definiranja konkretnih instrumenata dati i **jasne smjernice u vidu detektiranja posebno osjetljivih procesa te preporuka koje instrumente obvezno primijeniti.** Na slikovitom primjeru možemo ilustrirati poželjnu situaciju.

U dijelu Zakona koji se tiče izvršne razine vlasti navodi se obveza dužnosnika da Povjerenstvo obavijesti o svim poslovnim odnosima između tijela javne vlasti i tvrtke u kojoj ima vlasničke udjele. Nadalje, Zakon propisuje da se prilikom izrade etičkih akata posebna pažnja posveti detektiranju izvanrednih okolnosti u kojima stupanje u poslovni odnos s državom nije dozvoljeno čak ni uz deklariranje ovog odnosa Povjerenstvu. Etički akt agencijskih tijela potom navodi da korisnici usluga agencije ni u kojem slučaju ne mogu biti privatne tvrtke u kojima vlasništvo ima ravnatelj agencije, njegovi pomoćnici i zamjenici te osobe imenovane u nadzorni i upravni odbor. Agencija potom donosi interni akt u kojem se propisuje proceduru za obustavu postupka dodjele bespovratnih sredstava kada se detektira nedozvoljenu razinu povezanosti, uslijed zakonske obveze obavještanja od strane dužnosnika. Konačno, Agencija je Zakonom obvezatna na godišnjoj osnovi izvještavati o upravljanju sukobom interesa, kako u sklopu svog godišnjeg izvještaja, tako i zasebno, Povjerenstvu za sprječavanje sukoba interesa, radi kontrole kvalitete internog sustava i njegove provedbe. Ovakav pristup, koji omogućava balansiranje regulacije i samoregulacije od sustava do sustava, primjenjiv je stoga i na visoko autonomne sustave poput akademske zajednice, pravosuđa, medija, pa čak i civilnog društva. Naime, za ovakve sustave je moguć aranžman u kojem se veći dio normiranja prepušta specijaliziranom sustavu, odnosno specijaliziranom etičkom aktu. Pretpostavka je da će smisleno uparivanje samoregulacije prisutno u etičkim aktima s regulacijom prisutnom u Zakonu značajno doprinijeti učinkovitosti cjelokupnog sustava upravljanja sukobom interesa.

4.7. Etički akti kao dio sustava prevencije

Najveći dio središnje analize Antikorupcijskog izvještaja EU koji se tiče Hrvatske, posvećen je upravo sukobu interesa, a jedna od preporuka je kreiranje kodeksa ponašanja za

izvršnu i lokalnu razinu vlasti. Osim pukog donošenja etičkog akta, potrebno je veću pažnju posvetiti osiguranju adekvatnog pratećeg institucionalnog i zakonskog okvira kako novi etički akti ne bi postali mrtvo slovo na papiru što je sasvim realna opasnost. Ponovimo, **etički akti moraju biti kreirani u otvorenom i participativnom procesu, a javnost rada etičkih tijela osigurana prisutnošću vanjskih, neinstitucionalnih dionika**. Smisljena prevencija postoji jedino ukoliko se na razini institucija upravlja korupcijskim i reputacijskim rizicima, odnosno da se **briga za javni interes kroz upravljanje sukobom interesa i nultom tolerancijom prema korupciji uistinu i reflektira u internim radnim procesima, pravilima i procedurama**. Nezaobilazna karika u ovom sustavu prevencije je samoregulirajući etički akt.

U javnim istupima premijer Zoran Milanović je isticao kako preopćeniti zakoni ne mogu regulirati u kojem trenutku određeni opseg gospodarskih aktivnosti nekog političara postaje moralno neprihvatljiv. No ovu funkciju mogu u potpunosti ispuniti samoregulirajući akti, putem kojih dolazi do postavljanja okvira prihvatljivog djelovanja. Osim toga, postoji dodatan razlog zbog kojeg upravo Vlada RH mora imati vlastiti kodeks ponašanja. Članovi Vlade te kadar blisko povezan s radom Vlade moraju svojim osobnim ponašanjem pružiti primjer ne samo svim ostalim kategorijama državnih dužnosnika, već svim ostalim nositeljima javnih funkcija.

Tzv. **Nolanova komisija** u Velikoj Britaniji razradila je sedam načela javnog života³⁰. Prvih šest načela obuhvaćaju: nesebičnost (usmjerenost prema javnom interesu), integritet (ne smiju se staviti u položaj u kojem netko ima utjecaj na njihov rad), objektivnost, osobnu i političku odgovornost, otvorenost, poštenje. Posljednje, sedmo načelo **'leadership'** je načelo prema kojem oni koji se nalaze na vrhu hijerarhijske ljestvice moraju svojim osobnim primjerom promovirati i podržavati početnih šest načela javnog života. Upravo oni pri vrhu hijerarhijske strukture, bilo da se radi o službenicima ili političarima, moraju biti primjer svim ostalima. Brojne su zemlje u kojima postoji etički kodeks za izvršne čelnike, a kao ilustrativni primjer može poslužiti britanski Ministarski kodeks ponašanja koji je donijela nova koalicijska britanska Vlada³¹. Sljedeće rečenice iz predgovora kojeg potpisuje sam premijer David Cameron ponovno potvrđuju tezu da je osnovni cilj sustava upravljanja sukobom interesa izgradnja i očuvanje povjerenja građana u tijela javne vlasti.

Iz predgovora premijera Davida Camerona Ministarskom kodeksu ponašanja britanske Vlade

Naša nova vlada ima izričitu i povijesnu odgovornost: izgraditi povjerenje u naš politički sustav. Nakon brojnih skandala tijekom proteklih godina, ljudi su izgubili povjerenje u politiku i političare. Naša je dužnost nanovo izgraditi ovo povjerenje. Nije dovoljno da pokušamo nešto raditi drugačije, već jednostavno moramo biti drugačiji.

U svemu što radimo, od javnih politika koje kreiramo preko govora koje dajemo sve do sastanaka koje držimo, uvijek moramo pamtići da nismo gospodari, već sluge. Iako su građani Britanije razočarani u svoje političare, oni i dalje očekuju najviše standarde ponašanja. Ne smijemo ih iznevjeriti. Mi moramo biti drugačiji u načinu na koji mislimo i načinu na koji se ponašamo. Moramo biti drugačiji od onoga što nam je prethodilo – oprezni s javnim novcem, transparentni oko toga što radimo i kako to radimo, odlučni da nam nacionalni interes stoji čvrsto iznad neprimjerenih utjecaja.

³⁰ http://www.public-standards.gov.uk/wp-content/uploads/2012/11/1stInquiry_Summary.pdf

³¹ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61402/ministerial-code-may-2010.pdf

5. Specijalizirani sustavi upravljanja sukobom interesa

Specijalizirani sustavi upravljanja sukobom interesa mogu se razviti na razini institucija (npr. za Vladu RH) ili pak na razini sektora (npr. za javni sektor). Svaki se specijalizirani sustav sastoji od etičkog akta i etičkog tijela, uz različite mogućnosti razrade u odnosu na specifične potrebe određenog institucionalnog miljea. Tako unutar istog specijaliziranog sustava može djelovati više etičkih tijela (npr. jedno tijelo za suce i drugo za državne odvjetnike) ili se pak jedno tijelo može zadužiti za provedbu dvaju etičkih akata (npr. jedan etički akt za članove Vlade i drugi za ostale državne dužnosnike pri izvršnoj vlasti). Također, ovlasti etičkog tijela mogu se dodijeliti novokreiranom tijelu ili nekom već postojećem tijelu (koje može zasjedati u proširenom sastavu – uz prisutnost vanjskih dionika). U definiranju pojedinačnih specijaliziranih sustava i njihovih unutarnjih struktura treba se voditi smisljenošću uronjenom u kontekst hrvatskog političkog sustava te sličnostima etičkih dilema.

Slijedi prijedlog pojedinačnih specijaliziranih sustava:

1. **Izvršna vlast:** članovi Vlade RH (politički kadar ministarstava, stručne službe i uredi Vlade), državni dužnosnici pri izvršnoj vlasti (rukovodeći politički kadar agencija, zavoda, javnih tvrtki, itd.)
2. **Zakonodavna vlast:** zastupnici Hrvatskog sabora
3. **Lokalna i regionalna vlast:** direktno izabrani lokalni i regionalni čelnici, lokalna i regionalna predstavnička tijela, tvrtke i institucije u vlasništvu JLRS, lokalni i regionalni službenici i zaposlenici
4. **Službenici i zaposlenici:** ministarstva, agencije, instituti, komore, zavodi, javne tvrtke, tijela s javnim ovlastima, policija, Porezna uprava, Državna revizija
5. **Pravosuđe:** sudbena vlast, Državno odvjetništvo RH³²
6. **Javni sektor:** zdravstvo, obrazovanje, znanost, sport

5.1. Izvršna vlast

Predlaže se da u okviru specijaliziranog sustava upravljanja sukobom interesa za izvršnu vlast postoji jedno etičko tijelo i dva specijalizirana akta:

1) etički akt za **članove vlade**, politički upravljački kadar ministarstava te politički imenovani kadar vladinih ureda i stručnih službi,

2) etički akt za **državne dužnosnike pri izvršnoj vlasti** (državni dužnosnici imenovani od strane Vlade, članovi upravnih i nadzornih tijela u agencijama, zavodima, bankama, javnim tvrtkama, ustanovama, tijelima s javnim ovlastima, itd.).

³² Dalje u tekstu: DORH



5.2. Predstavnička vlast

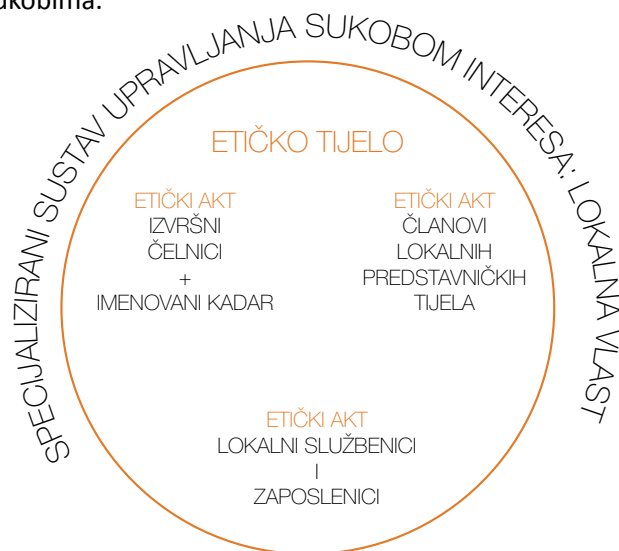
Zbog specifičnosti hrvatskog političkog, sustava zastupnici Hrvatskog sabora su nešto rjeđe izloženi etički opterećenim situacijama u odnosu na dužnosnike drugih grana vlasti. S jedne strane, zastupnici imaju malo utjecaja na kreiranje javnih politika budući da je Vlada RH nositelj gotovo svih zakonodavnih inicijativa i procesa izrade nacionalnih strategija. Zastupnici nemaju stručnu podršku koja bi im osigurala kontinuirani utjecaj na javne politike kroz izmjenu sadržaja Zakona, a na to se nadovezuje iznimno stroga stranačka disciplina koja je direktni rezultat niskih razina unutarstranačke demokracije. Ipak, smatramo poželjnim kreiranje specijaliziranog sustava za zastupnike Hrvatskog sabora, budući da oni svojim primjerom (vlastitim integritetom, etičkim normama koji si zadaju, pridržavanjem dogovorenenih etičkih standarda) moraju ostalima služiti kao primjer. Izostanak integriteta na vrhu hijerarhijske ljestvice ili u tijelima koja dobiju visoku medijsku vidljivost može opasno naštetiti razinama povjerenja građana u javna tijela. Stoga se predlaže donošenje **etičkog akta zastupnika Hrvatskog sabora** te **formiranje saborskog etičkog tijela** koje bi bilo zaduženo za provedbu etičkog akta.



5.3. Lokalna i regionalna vlast

Predlaže se da Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa i dalje bude nadležno za provedbu zakonskih instrumenata kojima se zahvaćaju lokalni državni dužnosnici – župani, gradonačelnici, načelnici općina. No, predlaže se kreiranje zasebnog sustava upravljanja sukobom interesa za lokalnu i regionalnu razinu vlasti kako bi se njime obuhvatile i sljedeće lokalne javne funkcije – članovi predstavničkih tijela, osobe imenovane u nadzorna i upravljačka

tijela institucija i tvrtki, te službenici i zaposlenici (uprava, tvrtki i institucija). Upravo se sukob interesa članova predstavničkog tijela (koji nisu državni dužnosnici) najčešće pojavljivao u mišljenjima i zaključcima Povjerenstva, budući se od Povjerenstva tražilo zauzimanje stava o njihovim stvarnim sukobima.



Kreiranje zasebnog etičkog tijela za lokalnu razinu vlasti za početak bi stvorilo specijalizirani javni forum za raspravu o postojećim sustavnim manjkavostima te bi omogućilo uzdizanje etičkih dilema lokalne razine vlasti na nacionalnu scenu. Ovo bi omogućilo i prilagodbu cijelog sustava budući se mogu uvoditi rješenja i instrumenti koji trebaju važiti u svim jedinicama lokalne i regionalne (samo)uprave. Budući da je na lokalnoj razini shvaćanje i vrijednosno prihvaćanje sukoba interesa tek u povojima dok su klijentelističke mreže guste i raširene, za očekivati je da će Povjerenstvo imati snažnu ulogu u osiguranju kvalitete ovog sustava. Istodobno, specijalizirani sustav upravljanja sukobom interesa za lokalnu i regionalnu razinu vlasti poslužio bi i kao poligon za testiranje nadzornih i savjetničkih ovlasti Povjerenstva, barem u početnom razdoblju uspostave ovog etičkog sustava.

Predlaže se da u okviru specijaliziranog sustava upravljanja sukobom interesa za lokalnu i regionalnu vlast postoji jedno etičko tijelo te specijalizirani etički akti za sljedeće kategorije javnih funkcija:

- 1) etički akt za **direktno izabrane lokalne i regionalne izvršne čelnike** te osobe imenovane na upravljačke i nadzorne funkcije u lokalnim ustanovama, tvrtkama i institucijama
- 2) etički akt za **članove lokalnih i regionalnih predstavničkih tijela**,
- 3) etički akt za **lokalne i regionalne službenike i djelatnike** (lokalna uprava, tvrtke, ustanove, itd.).

Zakon i/ili etički akt mogu kao poželjnu praksu ili obvezu normirati i formiranje etičkih tijela na razini lokalnih (i regionalnih jedinica). Pogodnija struktura sustava za upravljanje sukobom interesa bi bila da je Povjerenstvo direktno nadređeno lokalnim etičkim tijelima, no to nije moguće u teritorijalnom ustroju s 576 lokalnih i regionalnih jedinica. U slučaju provedbe teritorijalnog preustroja i formiranja regija, potrebno je otvoriti mogućnost osnivanja nekolicine etičkih tijela za lokalnu razinu vlasti na razini regija kojima bi Povjerenstvo bilo nadređeno.

5.4. Državni službenici i zaposlenici



Predlaže se da se u okviru specijaliziranog sustava za službenike i zaposlenike postoji jedno etičko tijelo te etički akt za sljedeće kategorije javnih funkcija:

- 1) etički akt za službenike u ministarstvima i zavodima,**
- 2) etički akt za zaposlenike agencija, zavoda, javnih tvrtki,**
- 3) etički akt za tijela s javnim ovlastima.**

Ovakav sustav omogućuje da se između pojedinih kategorija službenika stavlja naglasak na različite tipove etički problematičnih situacija te također primjenjuju različiti instrumenti ili pak isti instrumenti u drugom modalitetu. Imajući ovo na umu, kategorije su kreirane prema procjeni u kojoj mjeri su radni procesi, etičke dileme, frekvencija susreta s predstavnicima tvrtki i pojedinačnim građanima, konkretni slučajevi sukoba interesa slični ili različiti među pojedinim kategorijama službenika. Također, ovaj specijalizirani sustav upravljanja sukobom interesa treba osloniti na postojeći institucionalni okvir za upravljanje sukobom interesa službenika u okviru kojeg za kršenje zakonskih normi mogu odgovarati pred službeničkim sudom. Nažalost, ovako osmišljen sustav uopće ne funkcionira što je potvrdilo i GONG-ovo istraživanje Indeks dobrog upravljanja u Hrvatskoj - u 2012. godini niti jedan službenik ministarstva nije prijavio sukob interesa, niti je protiv ijednog službenika pokrenut ikakav oblik disciplinskog postupka zbog neprijavlivanja sukoba interesa³³.

Tijela s javnim ovlastima posve neopravdano često ispadnu iz obuhvata javnih rasprava o povećanju otvorenosti, transparentnosti, pokretanju reformskih procesa, uštede, uvođenja strateškog planiranja i upravljanja - i to posve nezasluzeno i posve neopravdano. Tijela na koja su prenesene javne ovlasti često se percipira kao zasebne autonomne entitete na granici javnog i privatnog pri čemu se nedostatno vodi računa o njihovoj odgovornosti za zaštitu javnog interesa koje proistječe iz samog prijenosa ovlasti.

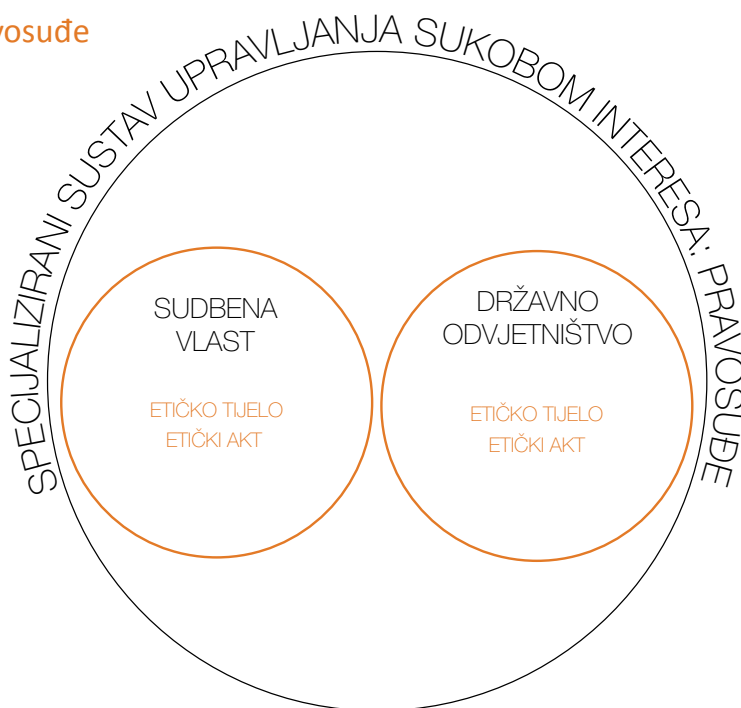
Naime, iz cijelog seta javnih usluga koje država nudi, za neke od njih se donese odluka o prijenosu na neko nejavno tijelo, bilo zbog rasterećenja javnih tijela od nekih radnih procesa, procjene da bi ovako ponuđene usluge imale veću učinkovitost, bile kvalitetnije

³³ Indeks dobrog upravljanja u Hrvatskoj, str.42. (dostupno na: http://gong.hr/media/uploads/20130508_gong_-_indeks_dobrog_upravljanja.pdf)

i bliže korisnicima, ili pak da bi trebalo dovesti do racionalnijeg raspolaganja i upravljanja javnim resursima. Ovakav prijenos ovlasti najčešće biva reguliran zakonom, pa tako Hrvatska gospodarska komora ima javne ovlasti u području gospodarstva, Hrvatsko društvo skladatelja u području naplate i zaštite autorskih prava, a Hrvatski autoklub u području sigurnosti prometa na cestama. Postojeći poseban položaj ovih tijela u odnosu na izvršnu vlast ne treba ni u kom slučaju tretirati kao konačan; on se može mijenjati na isti način kako je i došlo do njegove uspostave - zakonskom odlukom. **Položaj države u kojem ona odlučuje o prijenosu ovlasti omogućuje da se uz prijenos ovlasti vežu određena očekivanja od tih tijela.** Naime, budući da rade na ispunjenju javnog interesa putem ovlasti koja su im dodijeljena javnom odlukom, od njih se mogu tražiti standardi kojih se pridržavaju i javna tijela, poput transparentnosti, otvorenosti, upravljanja u maniri dobrog gospodara, ekonomičnosti, učinkovitosti, itd.

Uspostava podsustava upravljanja sukobom interesa u ovom sektoru stoga može biti dobra početna točka za uključivanje tijela s prenesenim javnim ovlastima u sustav strateškog planiranja i upravljanja.

5.5. Pravosuđe



GONG-ov predloženi model predviđa stvaranje specijaliziranog sustava upravljanja sukobom interesa kojim bi bili obuhvaćeni svi nositelji javnih funkcija u pravosudnoj grani vlasti. Vezano uz etička tijela, s obzirom na visoku autonomnost pravosuđa predlaže se osnivanje zasebnog etičkog tijela i za sudstvo i za Državno odvjetništvo. Prijedlog u nastavku predviđa relativno male izmjene postojećeg institucionalnog okvira, time što bi se **funkcije i ovlasti etičkog tijela dodijelile već postojećim tijelima (Državno sudbeno vijeće, Državnoodvjetničko vijeće)**, koja bi u sastavu proširenom s vanjskim izvaninstitucionalnim dionicima mogla zasjedati kao specijalizirana etička tijela.

Predlaže se uvođenje tri zasebna etička akta za sljedeće kategorije javnih funkcija:

- 1) etički akt **za suce, sudske vještake i pravosudne djelatnike,**
- 2) etički akt **za glavnog državnog odvjetnika, zamjenike državnog odvjetnika, ravnatelja i zamjenike ravnatelja USKOK-a, djelatnike USKOK-a i DORH-a.**

Uz to, ovim specijaliziranim sustavom za pravosuđe **bili bi obuhvaćeni i, prema potrebi dodatno unaprijeđeni, samoregulatorni mehanizmi za etička pitanja odvjetnika, na razini Hrvatske odvjetničke komore**, kao trećeg ključnog dionika u pravosudnim postupcima (Kodeks odvjetničke etike, Etički kodeks miritelja, uz pripadajuća etička tijela). Kao i u drugim slučajevima tijela s javnim ovlastima, Povjerenstvo bi imalo savjetničku i nadzornu ulogu u pogledu osiguranja kvalitete ovih samoregulatornih mehanizama.

Pritom uzimamo u obzir načelnu kritiku da bi bilo koji oblik upravljanja sukobom interesa sudaca i državnih odvjetnika, koji bi uključivao vanjske neinstitucionalne dionike, bio ustavno dvojbjen. Međutim, u okviru razvoja hrvatskog političkog sustava već su ostvareni slični pomaci – tako je npr. uveden građanski nadzor nad radom sigurnosnih službi i policije, dok se na suce primjenjuje instrument imovinskih kartica. Pravosuđe jest neovisno, no ono ne može biti izuzeto od obveze djelovanja u skladu s načelima dobrog upravljanja. Tako sucima nije dopuštena rastrošnost, nemaju utjecaj na sustav plaća u pravosuđu, niti imaju utjecaj na promjene institucionalnog okvira sudbene vlasti koje smjeraju povećanju učinkovitosti sustava, nisu mogli odbiti kreiranje sudačkih imovinskih kartica, niti im je dopušteno ne prihvaćati nove mjere transparentnosti (npr. E-spis). Stoga je osnovno problemsko pitanje da li se promjene institucionalnog okvira pravosudne vlasti koje se provode zbog uvođenja jednog od načela dobrog upravljanja (u ovom slučaju – upravljanja korupcijskim i reputacijskim rizicima) uopće mogu označiti kao narušavanje ustavnom zajamčene samostalnosti i neovisnosti pravosuđa.

U potrazi za odgovorom jesu li dodatne promjene načina rada pravosuđa u pogledu sukoba interesa opravdane, zadržat ćemo se na dva prepoznata postojeća problema: neupravljanje konkretnim situacijama sukoba interesa u pravosuđu te reputacijski rizici vezani uz rad DORH-a. Prema recentnim istraživanjima javnog mnijenja³⁴, postoji visoka razina percepcije korupcije među sucima i sudstvom, korumpirane suce se prepoznaje kao jednu od najvećih opasnosti za društvo, a s druge strane, stvarni doticaji građana s korupcijom u pravosuđu iznimno su rijetki. Barem jednim dijelom, ove brojke je moguće objasniti negativnom percepcijom sudaca koja je uzrokovana osjećajem nepravde u postupcima u kojima postoji konkretan sukob interesa ili šire gledano osjećajem nepravde koji proizlazi iz percepcije snažnog utjecaja društvenih i političkih elita na objektivni rad treće grane vlasti. Stoga se kao jedan od neizostavnih ciljeva reforme pravosudnog sektora mora postaviti izgradnju povjerenja građana RH u hrvatsko pravosuđe. Provođenje politike upravljanja sukobom interesa u novom institucionalnom okviru, uz minimalne zakonske izmjene, moglo bi sanirati trenutno postojeće manjkavosti. Kao ilustrativan primjer naveli smo slučaj kave Turudić-Brkić, u kojem je možda ključna pouka da pravosuđe ne raspolaže bilo kakvim mehanizmima za modeliranje ponašanja sudaca – kojim bi ih se poticalo na željene obrasce ponašanja te odagnalo od onih neželjenih i štetnih.

DORH se, s druge strane, kontinuirano nosi s medijskim nagađanjima o utjecaju politike na objektivnost i nepristranost rada. Čini se problematičnim da je jedna od standardnih točaka novinarske analize nekog korupcijskog skandala postala procjena brzine i objektivnosti rada DORH-a i USKOK-a te se novinari kontinuirano upuštaju u procjene političkih faktora koji doprinose brzini i uspješnosti rada u nekom konkretnom slučaju. Ovakva novinarska praksa se može činiti neopravdanom, no ona je direktni rezultat manjka ikakvog oblika nadzora nad radom DORH-a i USKOK-a (osim Izvješća koje se podnosi Saboru) te potpune zatvorenosti institucije u

³⁴ "Percepcija korupcije i stvarni doticaj građana s korupcijom", istraživanje provedeno za Ministarstvo pravosuđa RH u sklopu projekta IPA 2007 "Jačanje međuagencijske suradnje u borbi protiv korupcije"

svom radu. Iako je ovo posve razumljivo i opravdano imajući na umu sektor djelovanja o kojem se radi, čini se posve neopravdanim zahtjev za zaustavljanjem bilo kakvih pomaka u podizanju razine transparentnosti i daljnjoj izgradnji sustava osobne odgovornosti kadra u DORH-u i USKOK-u.

Predloženi model smatramo iznimno korisnim iz najmanje dva razloga. Prvo, zbog specifičnog položaja neovisnosti i samostalnosti treće grane vlasti, Zakonom bi se moglo propisati koja područja je neizostavno zahvatiti i koji instrumenti se moraju primijeniti, no **njihova provedba i daljnja razrada bi se mogla gotovo u potpunosti prepustiti specijaliziranim etičkim tijelima**. Drugo, za treću granu vlasti (ali i za druge samostalne institucije) su iznimno slični oni najveći reputacijski i korupcijski rizici, među koje se zasigurno ubraja **neprijemljeni utjecaj društvenih i političkih elita na objektivnost i nepristranost u obavljanju javne dužnosti**. Prethodno su već istaknute sve negativnosti koje proizlaze iz nejednakog položaja građana pred ovim tijelima, od kojih je **prepreka daljnjem demokratskom razvoju** možda ona ključna. Svjetska istraživanja ukazuju da do deformacije liberalno-demokratskog modela najčešće dolazi u obliku neadekvatnog nadzora treće grane vlasti nad izvršnom i zakonodavnom te u obliku urušene mreže samostalnih nadzornih institucija, koje zajedno rezultiraju urušavanjem mehanizma horizontalne odgovornosti triju grana vlasti³⁵.

Konačno, **potrebno je značajno unaprijediti sadržaj etičkih akata za suce i državne odvjetnike kroz participativni proces izrade**. U ovom trenutku etički akti nisu orijentirani za ponašanje u konkretnim problematičnim situacijama. Etički akti trebaju u većoj mjeri biti pisani kao smjernice za ponašanje s konkretnim uputama, a u manjoj mjeri kao deklaracija s općim mjestima kojima se veličaju vrijednosti. Tako npr. sudac mora znati kakav je službeni stav o tome što je poželjno napraviti kada kolega sudac traži blažu kaznu za neku osobu ili pak kako (i da li uopće) reagirati ukoliko odvjetnika strane u sporu poznaje iz studentskih dana. Da bi etički akt bio koristan u ovom smislu, potrebno je da u njegovoj izradi sudjeluju sami suci, vještaci i drugi pravosudni djelatnici koji će biti obuhvaćeni.

Smatramo nužnim ukazati na **specifični položaj tzv. uskočke vertikale zadužene za istraživanje i procesuiranje organiziranog kriminala i korupcije**. Naime, u procesu pregovora o pristupanju EU kreirane su specijalizirane institucije kojima se trebalo odstraniti neprijemljeni utjecaj političke i društvene elite te tako konačno pokrenuti obračun s korupcijom na najvišoj političkoj razini. Tako je unutar policije formiran Policijski nacionalni ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (PNUSKOK), unutar DORH-a Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (USKOK), a unutar sudbene grane vlasti tzv. uskočki suci. Imajući na umu razinu investiranih interesa političke i društvene elite, utjecaj neprijemljenog raspolaganja povjerljivim informacijama na istražne procese, učinaka na javnu percepciju već samog pokretanja radnji i postupaka, smatramo da je potrebno razmotriti ideju o posebnom pristupu za uskočku vertikalu. U ovoj opciji može se razmotriti i eventualno uključivanje Porezne uprave u ovaj podsustav, u onoj mjeri u kojoj se procijeni da se radi o sličnim izazovima koji proistječu iz posebne osjetljivosti istražnih i nadzornih postupaka usmjerenih na razotkrivanje korupcije i organiziranog kriminala. Također, **predlaže se da ove institucije u svoje redovite izvještajne aktivnosti uključe i izvještavanje o upravljanju sukobom interesa**. To je npr. moguće napraviti davanjem posebnog mjesta i pažnje etičkim dilemama u radu USKOK-a u ukupnom sustavu kojim je obuhvaćen DORH, ili pak kreiranjem zasebnog podsustava koji bi se odnosio samo i isključivo na uskočku vertikalu.

³⁵ Wolfgang Merkel, „Transformacija političkih sustava“ (Biblioteka Politička misao), str. 26.

Napomena o samostalnim i neovisnim institucijama

Čini se odgovarajućim upravo u dijelu analize kojim se zahvaća neovisno pravosuđe, razmotriti pitanje upravljanja sukobom interesa u tijelima s najvišim stupnjem autonomije i nadzornim ovlastima u odnosu na institucije u drugim granama vlasti, i to tako da se ne naruši njihovu Ustavom zajamčena samostalnost i neovisnost. Ovdje se u prvom redu misli na Ustavni sud, Državnu reviziju, ali i na Ured pučke pravobraniteljice, specijalizirana pravobraniteljstva za djecu, rodnu ravnopravnost i osobe s invaliditetom te Povjerenicu za informiranje i Državno izborno povjerenstvo.

Najjednostavnija opcija je ona u kojoj bi visoko autonomne, samostalne i neovisne institucije razvile vlastite etičke akte ili određene etičke norme, no da su za njihovu provedbu nadležne jedino i isključivo te iste institucije, pri čemu bi Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa eventualno imalo savjetničku ulogu u procesu donošenja internih akata/odredbi tih institucija. Ovaj prijedlog donekle iskače iz cijelog modela budući da su prethodno navedene samostalne i neovisne institucije jedina kategorija javnih funkcija koja nema nadređeno etičko tijelo.

Ovime se naravno doprinosi izgradnji povjerenja javnosti u same institucije, no institucionalni dizajn i specifičan položaj ovih institucija unutar političkog sustava već služi kao izvor povjerenja građana. Krajnji je cilj ovog rješenja zapravo demonstracija ispravnog odnosa prema upravljanju sukobom interesa, koje će doprinijeti podizanju osviještenosti hrvatskih građana i svih ostalih nositelja javnih funkcija o nužnoj osobnoj i organizacijskoj obvezi vođenja brige o upravljanju sukobom interesa. **Deklariranje sukoba interesa** se stoga ne radi zbog dojma da je primjerice ustavni sudac ili pučki pravobranitelj u nemogućnosti izdići se iznad nekog vlastitog privatnog interesa, već zbog toga da se **demonstrira važnost kontinuiranog vođenja brige o konstelaciji vlastitih privatnih interesa i očuvanju javnog povjerenja**. Ovakva praksa mogla bi snažno dodatno utjecati na modeliranje ponašanja osoba na javnim funkcijama. U tom smislu, etičke norme npr. Ustavnog suda ne moraju ni pretpostavljati samoisključenje iz procesa donošenja odluka zbog deklariranog sukoba interesa. Dakle, čak i neisključenje iz procesa donošenja odluke uz deklariranje sukoba interesa koje bi bilo navedeno u odluci Ustavnog suda, imalo bi višestruke pozitivne učinke na odnos cjelokupne političke elite i hrvatskih građana prema pitanju upravljanja sukobom interesa, ali i ispravnom shvaćanju ovog koncepta. Sukob interesa nije kriminalno djelo, već situacija u kojoj se bilo koja osoba na javnoj funkciji može naći spletom okolnosti, neovisno o usvojenim i prakticiranim moralnim principima.

5.6. Javni sektor - Zdravstvo, obrazovanje, znanost, sport

Prijedlog je da se specijalizirani etički sustav za javni sektor sastoji od jednog etičkog tijela te četiri etička akta za sljedeće sektore: **zdravstvo, obrazovanje, znanost, kulturu, sport**.

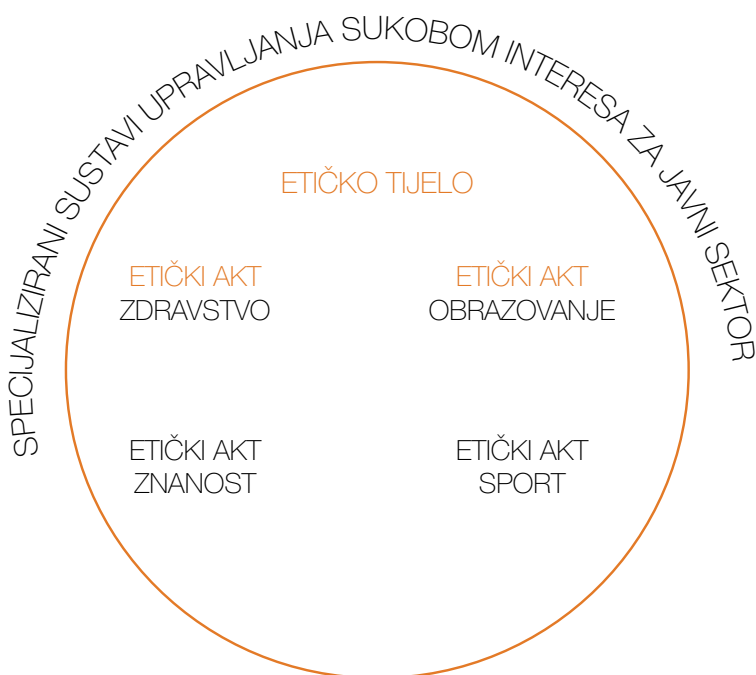
Etičkim aktom za zdravstvo potrebno je obuhvatiti liječnike, medicinske sestre te upravljače bolnica i zdravstvenih ustanova. Područja koja se moraju obuhvatiti su darovanje, odnos liječnika i farmaceutskih kompanija, klinička ispitivanja, privatna praksa u prostorima javnih zdravstvenih ustanova, nabava i darovanje medicinske opreme.

Etičkim aktom za obrazovanje je potrebno obuhvatiti upravljače i obrazovno-odgojno

osoblje u dječjim vrtićima, osnovnim i srednjim školama. Područja koja treba regulirati su postupci zapošljavanja te poslovni odnosi škola s privatnim tvrtkama, gdje se u prvom redu ističe proces odabira udžbenika i turističkih agencija, ali i drugih pružatelja usluga.

Etičkim aktom za znanost potrebno je obuhvatiti znanstveno-nastavni kadar na višim i visokoobrazovnim te znanstvenim javnim institucijama. Područje koje je potrebno regulirati je napredovanje u znanstveno-nastavnim zvanjima, u prvom redu sukobe interesa koji proizlaze iz obiteljske povezanosti, a koji u ovom trenutku ozbiljno urušavaju povjerenje javnosti. Osim toga treba obuhvatiti i nastavni angažman predavača iz sustava javnog obrazovanja na konkurentskim obrazovnim institucijama u privatnom sektoru te druge specifične reputacijske rizike koje bi trebalo prepoznati u participativnom procesu izrade etičkog akta.

Etičkim aktom za sport potrebno je obuhvatiti sportske djelatnike u sportskim klubovima i sportskim organizacijama. Pritom je potrebno donijeti procjenu treba li krovne sportske organizacije smjestiti u specijalizirani sustav u kojem se nalaze upravljači i zaposlenici tijela s javnim ovlastima ili pak ovdje u specijaliziranom sustavu za javni sektor. Razlog za kreiranje specijaliziranog sustava za sport leži u činjenici da se sport obilato financira iz javnih izvora, a s druge strane obiluje neekonomičnim upravljanjem resursima ukotvljenim u sukobe interesa koje rezultira ostvarenjem privatnog financijskog interesa na uštrb javnog.



Kako je već istaknuto, usvajanje ovih preporuka rezultiralo bi nadogradnjom postojećeg sustava. Dakle, položaj Povjerenstva u odnosu na državne dužnosnike ostao bi nepromijenjen, no dodatno tome državni dužnosnici bi ujedno bili pod ingerencijom specijaliziranih sustava upravljanja sukobom interesa. Tako bi se, na primjer, na ministra zdravstva primjenjivale zakonske odredbe koje se tiču državnih dužnosnika, ali isto tako i odredbe etičkog akta za sustav zdravstva kojem ministar stoji na čelu. Uz postojeću (ili buduću izmijenjenu) **zakonsku regulativu za državne dužnosnike, na njih će se primjenjivati i samoregulacija specijaliziranih sustava kojima dodatno pripadaju** (izvršna vlast, lokalna vlast, pravosuđe, itd.).

Imajući ovo na umu, potrebno je jasno definirati tko su sve državni dužnosnici jer u ovom trenutku to nije poznato. U ovome trenutku ni Vlada ni Sabor nemaju vlastiti popis funkcija na koje imenuju osobe **kao** dužnosnike, niti je zbog nejasne zakonske odredbe moguće da sveobuhvatni popis izradi Povjerenstvo. Slučaj Gorana Radmana u kojem nije u potpunosti jasno je li ravnatelj HRT-a imenovan **kao** državni dužnosnik ili ne, primjer je konkretnih problema u provedbi Zakona. Naime, Zakon kao državne dužnosnike prepoznaje 45 pojedinačnih javnih funkcija ili kategorija javnih funkcija, no osim toga definira da su državni dužnosnici obnašatelji funkcija koje **kao** dužnosnike imenuje ili potvrđuje Sabor, Vlada ili Predsjednik RH.

U ovom trenutku se finalni popis dužnosnika stvara kroz odluke Povjerenstva koji su primorani upustiti se u pravno tumačenje je li netko imenovan kao državni dužnosnik ili ne. Ovo potencijalno znači da postoji kategorija državnih dužnosnika koja je trenutno u kršenju nekoliko zakonskih odredbi zbog vlastitog neznanja, odnosno zbog toga što ne postoji odluka Povjerenstva koja ih prepoznaje kao državne dužnosnike. **U izmjenama Zakona potrebno je jasno definirati koje javne funkcije odnosno imenovane osobe se smatra državnim dužnosnicima.**

5. Prijedlozi vezani uz instrumente

Temeljnu strukturu predloženog sustava upravljanja sukobom interesa iznesenu u prethodnom poglavlju tek treba popuniti pomno odabranim i kreiranim instrumentima. Njihov odabir, odnosno proces kreiranja samoregulirajućih akata treba biti rezultat otvorenog i participativnog procesa. U tom smislu, ovdje iznesene prijedloge treba shvaćati kao izvor ideja za predstojeće rasprave i razrade na razini pojedinih sektora i institucija.

Prijenos upravljačkih prava:

- trenutno se primjenjuje u obliku zakonske obveze o prijenosu upravljačkih prava na nepovezanu osobu za vrijeme trajanja nekog dužnosničkog mandata,
- **djeluje kao smokvin list:** kada nema sukoba interesa prijenos je nepotreban, kada sukob interesa postoji dolazi do institucionalizacije i legalizacije sukoba interesa,
- **djeluje i kao higijenski instrument:** ne odstranjuje niti upravlja sukobom interesa, no njegova primjena može dovesti do internalizacije odgovarajućih vrijednosti i povećanja osviještenosti o nužnosti pomnog vođenja brige o vlastitim gospodarskim aktivnostima,
- Preporučuje se uvesti zamjenske i dopunske instrumente:
 - o **za neke javne funkcije uvesti obvezu prodaje vlasničkih udjela** u svim privatnim tvrtkama ili u tvrtkama koje operiraju pod sektorom povezanim s nekom javnom funkcijom
 - o **diferencirana pravila o uvjetima stupanja javnih tijela u pravni odnos s povezanim tvrtkama na razini pojedinačnih institucija:**
 - definirati kategoriju povezanih osoba čije tvrtke ni pod kojim uvjetima ne mogu stupiti u pravni odnos s javnim tijelom,
 - definirati kategoriju povezanih osoba čije tvrtke mogu stupiti u pravni odnos s javnim tijelom, no zbog reputacijskih rizika se primjenjuje ojačana/stroža procedura donošenja odluka koja ima za cilj očuvanje javnog povjerenja unatoč prepoznatoj i deklariranoj povezanosti.

Imovinske kartice:

- uspostava jasnog i transparentnog mehanizma **periodične provjere istinitosti i točnosti informacija dostavljenih u imovinskim karticama**
- **uvesti rubriku za deklariranje interesne povezanosti koje proizlaze iz članstva u organizacijama / udrugama**
- razviti informatičko rješenje koje omogućuje **automatizaciju putem umrežavanja dostupnih baza dostupnih podataka:**
 - o automatska provjera podataka u periodičnim provjerama
 - o izrada individualiziranih predložaka imovinskih kartica s automatskim popunjavanjem podataka o imovinskom stanju
- suradnja s Povjerenicom za informiranje, Ministarstvom uprave, nevladinim organizacijama uz ispitivanje mogućnosti financiranja iz EU fondova
- poticati istraživačke novinare i građane da Povjerenstvu dostavljaju informacije o nepotpunim/netočnim imovinskim karticama dužnosnika
- sanirati posljedice odluke Ustavnog suda kojim se Povjerenstvu oduzima **pravo uvida u bankovne račune putem kreiranja zasebne procedure provjere informacija:**
 - o Povjerenstvo od DORH-a traži provjeru točnosti informacija vezanih uz

bankovne račune → DORH izvršava uvid u bankovne račune → obavještava Povjerenstvo o odstupanjima većima od 10% → u slučaju odstupanja Povjerenstvo od dužnosnika traži nadopunu imovinske kartice

- **Obveza nadopune imovinskih kartica 60 do 30 dana prije izbora**

Samoisključenje i deklariranje povezanosti

- u imovinske kartice uvesti rubriku '**potencijalni sukobi interesa u odnosu na javnu funkciju**' u kojoj bi se deklarirala povezanost s osobama čiji privatni interes ovisi o nepristranom obavljanju javne funkcije (npr. budući ministar građevine deklarira povezanost s građevinskim sektorom ili ministar zdravlja s farmaceutskim sektorom),
- instrument primijeniti na sve javne funkcije u svim specijaliziranim sustavima upravljanja sukobom interesa,
- na razini zakona navesti **obvezu korištenja instrumenta samoisključenja i deklariranja povezanosti**,
- Zakonom i specijaliziranim etičkim aktima detektirati ključna područja za primjenu instrumenta: **zakonodavni proces, policy proces** (savjetovanje, strategije, itd.), **kadrovske odluke, raspolaganje javnim resursima** (natječaji, koncesije, podugovaranje, poticaji, bespovratna sredstva, javne nabave, krediti, jamstva, itd.)
- na razini specijaliziranih etičkih akata detektirati posebno osjetljiva područja u kojima se instrument mora koristiti, na razini institucija razviti procedure koji omogućuju samoisključenje
- **bez radnih procesa i procedura na razini institucije ili tijela koja omogućuju samoisključenje, ovaj instrument ostaje mrtvo slovo zakona**

Zabrana članstva u nadzornim i upravnim tijelima tvrtki:

- uvesti **diferencirani pristup** s obzirom na rizik ostvarenja privatnih koristi temeljem prethodne javne funkcije - **stroža** pravila: npr. produljiti vremenski period za upravljače regulatornih tijela ili produljiti vremenski period samo za tvrtke u sektoru povezanom s javnom funkcijom; **blaža** pravila: npr. čemu zabrane preuzimanja upravljanja u vlastitom poduzeću nakon odlaska s funkcije ako tvrtka operira u sektoru nepovezanom s javnom funkcijom?
- **razviti instrument u modalitetu primjerenom za visoko rangirane službenike** (izdavanje dopuštenja od nadležne instance za naknadno zaposlenje u privatnoj tvrtki)

Povlaštene informacije

- Zakonom definirati **obveze koje proizlaze iz raspolaganja povlaštenim informacijama**,
- specijaliziranim etičkim aktima **detektirati posebno osjetljiva područja ili procese** s obzirom na pojavu povlaštenih informacija,
- u internim aktima institucija **navesti kategorije/tipove povlaštenih informacija** koje se pojavljuju u rutiniziranim aktivnostima

Primanje darova

- **politiku primanja darova prilagoditi specifičnostima političke kulture i društvene prakse**,
- ovisno o pojedinim kategorijama javnih funkcija, **kombinirati potpunu zabranu primanja darova uz rješenja koja odstranjuju etičke dileme u postupku darivanja:**

- primanje darova do određene vrijednosti,
- svi darovi idu na lutriju u kojoj sudjeluju svi zaposlenici,
- darovi se doniraju humanitarnim organizacijama

Preporuke za treću granu vlasti:

- **uvođenje obveze deklariranja povezanosti sa strankama i odvjetnicima u postupku** za suce i sudske vještake,
- razvijanje svijesti sudaca o primjerenosti društvenih mreža koje razvijaju tijekom obavljanja sudačke dužnosti,
- kroz dijalog na relaciji Državno sudbeno vijeće, Hrvatska udruga sudaca, Ministarstvo pravosuđa, Povjerenstvo pomno kreirati ovlasti Povjerenstva nad ovim specijaliziranim sustavom kako bi se očuvala samostalnost i neovisnost treće grane vlasti,
- **Državnoodvjetničko i Državno sudbeno vijeće** koje zasjeda u sastavu proširenom neinstitucionalnim, vanjskim dionicima može ispuniti ulogu etičkog tijela ili pak može osnovati etičko povjerenstvo (s dijelom vlastitih te dijelom vanjskih članovima) kao samostalno radno tijelo.

Preporuke za lobiranje:

- nepostojanje ikakvih standarda vezanih uz primjerenost kontakata osoba na javnim funkcijama s pripadnicima poslovnog sektora (makar barem u obliku definiranja nepoželjnog ponašanja) u ovom trenutku predstavlja **izniman reputacijski i korupcijski rizik**
- veću transparentnost lobističkih procesa moguće je osigurati kroz
 - **uvođenje** jednog ili **više instrumenata evidencije kontakata** osoba na javnim funkcijama,
 - **uspostavu obveznog registra lobista** te **samoregulaciju lobističke struke**
- ukoliko se obvezni registar lobista i instrumenti vezani uz evidentiranje poslovnih kontakata definira Zakonom, **nije potrebno donositi zaseban zakon o lobiranju**

6. Zaključak - predstojeći reformski procesi

Razvijanje smislenog sustava upravljanja sukobom interesa koji je usmjeren na očuvanje i izgradnju povjerenja građana u sve javne funkcije može značajno doprinijeti kvaliteti javnog upravljanja, a time i sposobnostima hrvatske države da pokrene novi razvojni ciklus u ekonomskom, društvenom i političkom pogledu. No, odsustvo reformskih procesa na koje bi se razvijanje sustava upravljanja sukobom interesa moglo osloniti može značajno smanjiti potencijal cijelog modela. Tako će, na primjer, biti otežano modeliranje ponašanja službenika kroz upravljanje sukobom interesa ukoliko ne postoji smisljena evaluacija njihova rada koja bi uključivala i procjenu ostvarene razine integriteta u obavljanju službeničkih poslova. Ili pak, saniranje reputacijskih rizika na lokalnoj razini može biti otežano ukoliko je cementirana postojeća raspodjela i raspon obveza i odgovornosti pojedinih instanci lokalne razine vlasti.

Zabrinjava što je hrvatskim ulaskom u EU došlo do umanjenog ulaganja resursa u koordinirane reformske procese koji se u prvom redu tiču vladavine prava i kvalitete upravljanja javnim resursima. Smisljena antikorupcijska politika te funkcionirajući sustav upravljanja sukobom interesa mogu procese upravljanja korupcijskim i reputacijskim rizicima spustiti na razinu institucija što je neophodno potrebno u hrvatskom kontekstu.

Galvaniziran, koordiniran i strogo nadgledan rad cjelokupne državne uprave na ispunjenju zahtjeva iz Poglavlja 23. trebaju zamijeniti procesi osmišljeni, implementirani i evaluirani na nacionalnoj razini. Saniranje prepoznatih manjkavosti postojećeg sustava sukoba interesa u RH predstavlja korak u ovom smjeru.

GONG

E: gong@gong.hr

W: www.gong.hr

www.twitter.com/GONG_hr

www.facebook.com/GONG.hr

www.youtube.com/wwwGONGhr

www.linkedin.com/company/GONG