



REPUBLIKA HRVATSKA
MINISTARSTVO UPRAVE

Temeljem obveze iz mjera provedbe
Akcijskog plana za 2015. i 2016.
godinu uz Strategiju suzbijanja
korupcije, Ministarstvo uprave donosi

Smjernice za upravljanje sukobom interesa zaposlenika u javnom sektoru

- Priručnik za
upravljanje sukobom
interesa zaposlenika u
javnom sektoru

svibanj 2017.

SADRŽAJ

1. Uvod	3
2. Svrha Smjernica za upravljanje sukobom interesa.....	5
3. Definicija sukoba interesa	5
4. Temeljna načela upravljanja sukobom interesa.....	6
4.1. Zaštita javnog interesa	6
4.1.1. Služenje javnom interesu	7
4.2. Transparentnost i nadzor javnosti.....	7
4.3. Osobna odgovornost i osobni primjer.....	7
4.4. Organizacijska kultura koja ne dopušta sukob interesa	8
5. Upravljanje sukobom interesa	8
5.1. Politika upravljanja sukobom interesa	8
5.1.1. Identifikacija relevantnih situacija sukoba interesa	9
5.2. Provedba politike upravljanja sukobom interesa.....	11
5.2.1. Predanost liderstvu.....	11
5.2.2. Partnerski odnos sa zaposlenicima: podizanje svijesti, predviđanje i prevencija	11
5.2.3. Provedba politike upravljanja sukobom interesa.....	13
5.2.4. Suradnja s poslovnim i neprofitnim sektorom	14
<i>Priručnik za upravljanje sukobom interesa u javnom sektoru.....</i>	<i>16</i>
Uvod	16
Alati za upravljanje sukobom interesa – navedeni prema primjeni.....	18
Alat 1- Sukob interesa – definicija	18
Alat 2 - Sukob interesa – dijagrami 1-6	19
Alat 3 - Objektivni test za prepoznavanje sukoba interesa	24
Testovi za prepoznavanje sukoba interesa zaposlenika u javnom sektoru.....	24
Alat 4 - Kontrolna lista za prepoznavanje područja rizičnih za pojavu sukoba interesa	26
1. Dodatni posao	27
2. Povlaštene informacije	27
3. Ugovori	28
4. Donošenje službenih odluka.....	28
5. Poslovi savjetovanja	28
6. Pokloni i drugi oblici ostvarivanja koristi	29

7. Osobni, obiteljski i društveni utjecaj	29
8. Imenovanja	29
9. Posao ili rad u nevladinoj organizaciji nakon prestanka zaposlenja u javnom sektoru	29
Alat 5- Odredbe etičkih kodeksa koje se odnose na sukob interesa.....	30
Temeljne odredbe etičkog kodeksa vezane uz sukob interesa	30
Alat 6 - Sukob interesa – test samoprocjene.....	31
Test samoprocjene	31
Alat 7 - Sukob interesa – temeljne odredbe.....	32
Sukob interesa - Temeljne odredbe koje trebaju biti obuhvaćene zakonskim okvirom	33
Alat 8 - Pokloni i nagrade – kontrolna lista	34
Alat 9 - Pokloni zaposlenicima / zakonske odredbe	35
Pokloni – opći odredbe.....	36
Alat 10 - Prijavljivanje osobnih interesa i imovine	37
Postupak prijave osobnih interesa	38
Obrazac prijave privatnih interesa zaposlenika i članova bliže obitelji	38
Alat 11 - Imovinske kartice – zakonske odredbe.....	41
Alat 12 - Testiranje integriteta zaposlenika u javnom sektoru.....	42
Alat 13 - Proces otkrivanja informacija u interesu javnosti - zaštita „zviždača“	43
Alat 14 - Edukacija	45
Primjeri	46

1. Uvod

Jedna od mjera provedbe Akcijskog plana za 2015. i 2016. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje 2015. do 2020.¹ je i podizanje svijesti o sukobu interesa, što je predviđeno i Akcijskim planom provedbe Strategije razvoja javne uprave za razdoblje od 2017. – 2020. godine². Ministarstvo uprave izravni je nositelj izrade smjernica za upravljanje sukobom interesa u obavljanju državne službe. Međutim, budući da je Akcijskim planom uz Strategiju suzbijanja korupcije predviđeno i donošenje zakona kojim će se propisati obveza uspostave etičkog sustava u cjelokupnom javnom sektoru, smjernice koje donosimo odnose se ne samo na državne službenike već su primjenjive na sve zaposlenike u javnom sektoru.

Sukob interesa u ovom kontekstu ne treba ograničiti isključivo na financijski/materijalni segment ili onaj koji je u izravnoj koristi za zaposlenika u javnom sektoru³, već može uključivati i situacije poput osobnih aktivnosti, sklonosti, povezanosti/udruživanja te obiteljskih interesa koje se mogu smatrati preprekom za nepristrano obavljanje javne službe⁴.

Poslovi javnog sektora trebaju se obavljati uzimajući u obzir sukob interesa i njegove različite oblike, budući da građani očekuju visoke standarde integriteta zaposlenika u javnom sektoru. **Stoga uz ove smjernice donosimo i priručnik koji će pomoći tijelima javne vlasti i zaposlenicima u javnom sektoru da se ta očekivanja ostvare i u praksi.**

Unaprjeđenje mehanizama za sprječavanje sukoba interesa i prevencija korupcije jedan je od ciljeva Strateškog plana Ministarstva uprave za razdoblje 2014.-2016., te je kao podloga za izradu smjernica poslužilo i *Izvešće o analizi sustava upravljanja sukobom interesa državnih službenika*⁵. Budući da se u praksi često pojavljuje problem razumijevanja i utvrđivanja postojanja i sprječavanja sukoba interesa, u spomenutom izvješću dani su i primjeri najčešćih pitanja koja Ministarstvo uprave zaprima od službenika, državnih tijela, upravnih tijela lokalne i područne (regionalne) samouprave te javnih ustanova i ostalih pravnih osoba s javnim ovlastima vezanih za sukob interesa.

Međutim, za sada još uvijek nije uspostavljen jedinstveni sustav upravljanja sukobom interesa državnih i lokalnih službenika te ostalih zaposlenika u javnom sektoru, već su Zakonom o državnim

¹ „Narodne novine“, broj 79/2015.

² Akcijski plan provedbe Strategije razvoja javne uprave za razdoblje od 2017. – 2020. godine objavljen je na internetskoj stranici Vlade Republike Hrvatske, poveznica:

<https://vlada.gov.hr/UserDocImages//Sjednice/2015/256%20sjednica%20Vlade//256%20-%204.pdf>

³ Javni sektor podrazumijeva tijela državne uprave i druga državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe i druga tijela koja imaju javne ovlasti, pravne osobe koje obavljaju javnu službu, pravne osobe čiji je osnivač Republika Hrvatska ili jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koje se temeljem posebnog propisa financiraju pretežito ili u cijelosti iz državnog proračuna ili iz proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) i trgovačka društva u kojima Republika Hrvatska i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju zasebno ili zajedno većinsko vlasništvo (dalje u tekstu: tijela javne vlasti). Zaposlenik u javnom sektoru je svaki službenik, namještenik i radnik zaposlen u javnom sektoru.

⁴ Poslovi kojima javni sektor osigurava ostvarivanje prava i interesa korisnika.

⁵ Izvešće o analizi sustava upravljanja sukobom interesa državnih službenika je objavljeno na internetskim stranicama Ministarstva uprave, poveznica: <https://uprava.gov.hr/UserDocImages//Dr%C5%BEavna%20slu%C5%BEba/2015//300315-%20Izve%C5%A1%C4%87e%20o%20analizi%20sustava%20upravljanja%20sukobom%20interesa%20dr%C5%BEavnih%20slu%C5%BEbenika.pdf>

službenicima⁶ te Zakonom o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi⁷ uređene tek pojedine situacije koje ga uzrokuju ili mogu do njega dovesti te postupanja u slučajevima pojave sukoba interesa. Stoga se nadamo da će ove smjernice i priručnik pridonijeti ujednačenom pristupu problemima sukoba interesa u obavljanju poslova zaposlenika u javnom sektoru.

⁶ „Narodne novine“, broj 92/2005., 142/2006., 77/2007., 107/2007., 27/2008., 34/2011. – Zakon o Registru zaposlenih u javnom sektoru, 49/2011., 150/2011., 34/2012., 49/2012. – pročišćeni tekst, 37/2013., 38/2013. i 138/2015. – Odluka USRH

⁷ „Narodne novine“, broj 86/2008., 61/2011.

2. Svrha Smjernica za upravljanje sukobom interesa⁸

Uzimajući u obzir dosadašnja iskustva i istraživanje te izvješće o analizi sustava upravljanja sukobom interesa u državnoj službi, provedenoj u ožujku 2015. godine⁹, osnovna svrha smjernica je pomoći tijelima javne vlasti na središnjoj i lokalnoj razini u uspostavi učinkovitog upravljanja sukobom interesa.

Posebna namjena smjernica je sljedeća:

- pomoći tijelima javne vlasti da uspostave učinkovitu politiku upravljanja sukobom interesa koja će doprinijeti jačanju povjerenja građana u etičnost javne uprave i njezinih zaposlenika
- dati praktičan okvir za ocjenu dosadašnjih rješenja i uspostavu novih mehanizama u skladu s dobrom praksom
- promicati praksu dobrog postupanja u upravljanju sukobom interesa u pojedinim tijelima javne vlasti s obzirom na njihovu specifičnost odnosno područje djelatnosti
- podupirati suradnju između javnog, privatnog i neprofitnog sektora, u skladu s jasno definiranim odgovornostima i etičkim standardima svake pojedine stranke u procesu suradnje.

Smjernice su važne i stoga što, ako se sukobom interesa ne upravlja na odgovarajući način te se on sustavno ne rješava, to može ozbiljno ugroziti vrijednosti i stvarnu ulogu javnog sektora, koja se, između ostalog, mora temeljiti na pouzdanosti i predvidljivosti (pravnoj sigurnosti), nepristranosti i pravednom postupanju u donošenju i provedbi odluka te upravljanju javnim sredstvima.

3. Definicija sukoba interesa

Budući da zaposlenici u javnom sektoru imaju istodobno i interese koji proizlaze iz njihovih zakonskih prava kao građana, sukob interesa se ne može jednostavno izbjeći niti se ostvarenje njihovih osobnih interesa može u potpunosti zabraniti. Stoga, sukob javnog i osobnog interesa mora biti definiran, prepoznat i njime treba upravljati na odgovarajući način. Ovdje dajemo donekle pojednostavljenu definiciju sukoba interesa.

Sukob interesa je situacija u kojoj su osobni interesi zaposlenika u javnom sektoru u suprotnosti s javnim interesom. To je usto i svaka situacija u kojoj zaposlenik u javnom sektoru ima priliku pogodovati sebi ili bliskim osobama, društvenim skupinama i organizacijama, nauštrb interesa javnosti.

Možemo razlikovati stvarni (postojeći), mogući (potencijalni) i prividni sukob interesa.

Stvarni (postojeći) sukob interesa je situacija u kojoj osobni interes zaposlenika u javnom sektoru nedvojbeno može utjecati na nepristranost u obavljanju poslova.

Mogući (potencijalni) sukob interesa je situacija koja se može pojaviti i u kojoj osobni interes može prevladati ako zaposlenik u javnom sektoru bude uključen u neki proces odlučivanja.

⁸ Smjernice se temelje na preporuci Vijeća OECD-a: (28 May 2003) - C(2003)107

⁹ <https://uprava.gov.hr/UserDocsImages//Dr%C5%BEavna%20slu%C5%BEba/2015//300315-%20Izvje%C5%A1%C4%87e%20o%20analizi%20sustava%20upravljanja%20sukobom%20interesa%20dr%C5%BEavnih%20slu%C5%BEbenika.pdf>

Prividni sukob interesa je situacija u kojoj javnost može steći dojam da bi osobni interesi zaposlenika u javnom sektoru mogli na neprikladan način utjecati na obavljanje poslova, ali to zapravo nije slučaj. Kod prividnog sukoba interesa samo se doima da bi mogla postojati situacija sukoba interesa, međutim isti se, ako nije kontroliran, može pretvoriti u stvarni sukob interesa i kao takovog nužno ga je zakonski regulirati, utvrditi i ispitati. Iako je prividni sukob interesa veoma važan zbog opasnosti da se pretvori u stvarni sukob interesa ili čak zlouporabu položaja i korupciju, u zakonodavstvu Republike Hrvatske o sprječavanju sukoba interesa zaposlenika u javnom sektoru isti nije dovoljno prepoznat i kao takav nije dovoljno reguliran.

4. Temeljna načela upravljanja sukobom interesa

Kako bi se osiguralo povjerenje javnosti u rad javnog sektora, navodimo načela koja bi zaposlenici morali poštivati radi očuvanja svog vlastitog integriteta¹⁰ ali i integriteta tijela javne vlasti.

4.1. Zaštita javnog interesa

Građani od zaposlenika u javnom sektoru očekuju da svoje obveze izvršavaju etično, pošteno i nepristrano. Stoga je potrebno osigurati da se zaposlenicima u javnom sektoru ne dopusti da njihov osobni interes ili sklonosti utječu na donošenje odluka, upravljanje i obavljanje povjerenih poslova. Neadekvatan sustav upravljanja sukobom interesa zaposlenika u javnom sektoru dovodi do gubitka povjerenja građana u rad tijela javne vlasti.

Osim pojava sukoba interesa koje su već i do sada prepoznate i čije je sprječavanje uređeno postojećim zakonima ili propisima¹¹, potrebno je spomenuti i sve češće specifične situacije u kojima se može pojaviti sukob interesa, kao što su npr. bliska suradnja između javnog i privatnog te neprofitnog sektora, razmjena/premještaj zaposlenika i novi oblici zapošljavanja, tj. angažiranja privatnih tvrtki i pojedinaca u obavljanju poslova javnog sektora te razni oblici sponzorstva.

Iako se sukob interesa sam po sebi ne može smatrati korupcijom, ako se njime ne upravlja na odgovarajući način, on može rezultirati korupcijom. Cilj učinkovitog pristupa i politike upravljanja sukobom interesa nije u tome da se posve ograniče sva privatna djelovanja i poslovi zaposlenika u javnom sektoru, čak i kad bi takav pristup bio u potpunosti ostvariv. Izravan cilj trebao bi biti osiguranje etičnog javnog odlučivanja u obavljanju poslova javnog sektora i upravljanju, uzimajući u obzir da neriješen sukob interesa može dovesti do povrede službene odnosno radne dužnosti.

Taj se cilj može postići tako da tijela javne vlasti uspostave i primjenjuju odgovarajuće standarde koji promiču etičnost, imaju učinkovit način otkrivanja rizika i rješavanja pojave sukoba interesa, odgovarajuće vanjske i unutarnje mehanizme preuzimanja odgovornosti, te takav način upravljanja – uključujući sankcije – koji osigurava da su zaposlenici u javnom sektoru svjesni potrebe preuzimanja osobne odgovornosti u slučaju nepoštivanja uspostavljenih standarda.

Zakonima, propisima i internim aktima ne mogu biti obuhvaćene sve situacije koje predstavljaju ili mogu dovesti do sukoba interesa. Zaposlenici u javnom sektoru moraju prihvatiti odgovornost prepoznavanja i rješavanja sukoba interesa kada se on pojavi. Stoga prepoznavanje sukoba interesa, a posebno njegovo prijavljivanje velikim dijelom spada u područje etike, pa je to vrlo često stvar osobne procjene i savjesti pojedinca, odnosno njegovog integriteta.

¹⁰ U javnom sektoru termin „integritet“ podrazumijeva ispravnu upotrebu financijskih sredstava, resursa, imovine i ovlasti u svrhu za koju su i namijenjeni.

¹¹ Djelomično je uređeno Zakonom o radu, Zakonom o sprječavanju sukoba interesa (za dužnosnike), Zakonom o državnim službenicima i Zakonom o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

4.1.1. Služenje javnom interesu

Zaposlenik u javnom sektoru treba donositi i provoditi odluke na temelju važećih zakona i propisa koji se primjenjuju, ovisno o svakom pojedinom slučaju, i pri tome se ne voditi osobnim interesom. Integritet zaposlenika u javnom sektoru u donošenju i provedbi odluka, posebno u odlučivanju o pojedinačnim slučajevima, ne smije biti ugrožen, te na odlučivanje i provedbu ne smiju utjecati njegova vjerska, profesionalna, politička, etnička, obiteljska ili druga osobna uvjerenja ili veze.

Zaposlenik u javnom sektoru dužan je otkloniti ili ograničiti situaciju sukoba interesa u postupcima u koje je uključen kao zaposlenik u javnom sektoru, kako na nepristranost njegova postupanja ne bi utjecala njegova osobna uvjerenja, sklonosti i veze. Ako to nije moguće, zaposlenik u javnom sektoru mora se izuzeti iz donošenja ili provedbe službenih odluka.

Zaposlenik u javnom sektoru mora izbjegavati privatne aktivnosti, odnosno obavljanje poslova gdje bi upotrebom službenih informacija kojima raspolaže mogao ostvariti osobnu korist, posebno u slučajevima kada te informacije nisu javno objavljene i dostupne javnosti.

Zaposlenik u javnom sektoru ne smije zahtijevati ili primiti bilo koji oblik koristi radi izvršenja ili neizvršenja poslova koje obavlja.

Od zaposlenika u javnom sektoru očekuje se da, u slučaju napuštanja javne službe ili traženja novog posla izvan javnog sektora, svoj prethodni položaj zaposlenika u javnom sektoru ne upotrebljava kao prednost ili se time koristi, uključujući i upotrebu službenih informacija koje je stekao kao zaposlenik u javnom sektoru.

4.2. Transparentnost i nadzor javnosti

Od zaposlenika u javnom sektoru i tijela javne vlasti očekuje se da djeluju tako da je javnosti uvijek omogućen nadzor nad njihovim radom¹². Za ispunjenje te obveze nije dovoljno samo postupanje u skladu sa zakonima; to također uključuje i poštivanje ostalih vrijednosti koje javna služba mora zadovoljiti, kao što su nepristranost i integritet.

Zaposlenicima u javnom sektoru mora biti omogućeno da na prikladan način daju izjavu o osobnim interesima koji bi mogli utjecati na njihovu nepristranost, kako bi se omogućila odgovarajuća kontrola i rješavanje sukoba interesa.

Tijela javne vlasti i zaposlenici u javnom sektoru moraju osigurati dosljednost i odgovarajuću razinu otvorenosti u postupku rješavanja i upravljanja sukobom interesa.

4.3. Osobna odgovornost i osobni primjer

Od zaposlenika u javnom sektoru se očekuje da u svim situacijama djeluje tako da njegov integritet služi kao primjer ostalim zaposlenicima u javnom sektoru i javnosti.

Zaposlenik u javnom sektoru treba prihvatiti odgovornost za svoje privatno djelovanje koliko god je to moguće, kako bi spriječio sukob interesa koji se može pojaviti u obavljanju javnih poslova.

Zaposlenik u javnom sektoru treba prihvatiti odgovornost za prepoznavanje i rješavanje sukoba interesa u korist javnog interesa kada do takvog sukoba dođe.

¹² Osigurano je i propisano Zakonom o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“, broj 25/2013. i 85/2015.) , ali uključuje i pravodobno pružiti potrebne informacije o poslovima koje obavlja.

Od zaposlenika u javnom sektoru i tijela javne vlasti očekuje se da pokažu svoju predanost etičkim vrijednostima i profesionalnom postupanju primjenom učinkovite politike i prakse upravljanja sukobom interesa.

4.4. Organizacijska kultura koja ne dopušta sukob interesa

Tijela javne vlasti moraju:

- osigurati i provoditi odgovarajuću upravljačku politiku, uspostaviti procese i praksu u radnom okruženju koji će poticati učinkovitu kontrolu, upravljanje i rješavanje situacija sukoba interesa
- poticati svoje zaposlenike da sami prepoznaju, izjavljuju i raspravljaju o pitanjima sukoba interesa, te donose prihvatljive mjere zaštite kako bi se onemogućila zlouporaba izjavljivanja sukoba interesa pojedinog zaposlenika od strane drugih
- stvoriti kulturu otvorene komunikacije i dijaloga koji se odnose na etičnost i trajno ju promicati
- omogućiti edukaciju svojih zaposlenika o uspostavljenim standardima i time osigurati njihovu primjenu u obavljanju javnih poslova.

5. Upravljanje sukobom interesa

U obavljanju javnih poslova sukobu interesa uvijek treba pristupiti s osobitom pažnjom, posebno s obzirom na sve češće promjene i novosti u organizaciji javnog sektora. Prestrog pristup i prevelika kontrola sukoba interesa može biti u suprotnosti s nekim drugim zajamčenim pravima zaposlenika u javnom sektoru, a može u praksi biti neprovediva i kontraproduktivna ili odbijati pojedince da se zapošljavaju u javnom sektoru. Stoga suvremeni pristup upravljanju sukobom interesa mora biti uravnotežen. To je moguće postići primjenom sljedećih mjera:

- identifikacijom rizika koje sukob interesa može imati za pojedino tijelo javne vlasti i za njegove zaposlenike
- zabranom odnosno sprječavanjem neprihvatljivih oblika sukoba interesa
- upravljanjem i rješavanjem situacija sukoba interesa na odgovarajući način
- podizanjem svijesti zaposlenika o posljedicama koje takvi sukobi mogu imati
- uspostavom učinkovitog postupanja u otkrivanju, upravljanju i promicanju odgovarajućih načina rješavanja situacija u kojima se pojavljuje sukob interesa.

5.1. Politika upravljanja sukobom interesa

Definiranje sustavnog pristupa rješavanju problema sukoba interesa bitna je sastavnica političkog, ustrojstvenog i pravnog konteksta javnog sektora. Ove smjernice nemaju namjeru obuhvatiti sve moguće situacije u kojima se može pojaviti sukob interesa, već daju opće reference za usmjerenja, politiku i praksu upravljanja sukobom interesa. Predložene mjere trebale bi omogućiti koherentan i dosljedan pristup upravljanju sukobom interesa. Najvažnije sastavnice toga pristupa su sljedeće:

- **definiranje** općih značajki situacija u kojima se pojavljuje sukob interesa, koje bi mogle ugroziti etičnost postupanja tijela javne vlasti ili zaposlenika u javnom sektoru
- **identifikacija** specifičnih neprihvatljivih situacija sukoba interesa
- **liderstvo i dosljednost** u provedbi politike upravljanja sukobom interesa

- **svijest** o potrebi sprječavanja i predviđanja rizičnih područja u kojima se sukob interesa može pojaviti
- **prikladan način davanja informacija i izjavljivanja** postojanja sukoba interesa te **učinkovito upravljanje** sukobima
- **partnerstvo** s drugim sudionicima u procesu odlučivanja, uključujući ugovaratelje, stranke, sponzore i cjelokupnu javnost
- **ocjena i vrednovanje** politike upravljanja sukobom interesa temeljem stečenih iskustava
- **promjene i prilagodba** politike upravljanja i postupanja, koje će udovoljavati novim situacijama u kojima se sukob interesa može pojaviti.

5.1.1. Identifikacija relevantnih situacija sukoba interesa

Educirati o okolnostima, vezama i odnosima koji mogu dovesti do sukoba interesa na način da se:

- Opišu situacije u kojima osobni interes i sklonosti zaposlenika u javnom sektoru jesu ili mogu biti u suprotnosti s poslom koji obavlja, odnosno mogu utjecati na njegovu nepristranost pri obavljanju posla uz naglasak na glavni cilj politike upravljanja sukobom interesa – jačanje povjerenja u rad tijela javne vlasti.
- Razjasni da, iako su neke situacije neizbježne u praksi, tijela javne vlasti su odgovorna za definiranje onih situacija i aktivnosti koje su nespojive s njihovom ulogom ili javnim poslovima koje obavljaju.
- Navedu primjeri situacija koje dovode do pojave situacija sukoba osobnog i javnog interesa, kao što su na primjer financijski i gospodarski ili neki drugi interesi, zaduženja i imovina, povezanost s profitnim i neprofitnim organizacijama, pripadnost političkim, sindikalnim ili profesionalnim organizacijama te drugim privatnim aktivnostima; odnosima s profesionalnim i društvenim institucijama.
- Daju detaljniji primjeri za one grupe zaposlenika u javnom sektoru koje rade u rizičnim područjima kao što su javno-privatno partnerstvo, javna nabava, inspekcijski poslovi te poslovi ugovaranja. Posebnu pozornost treba usmjeriti na dužnosti i poslove koji su pod posebnom pažnjom javnosti ili medija.

Osigurati da je politika upravljanja sukobom interesa podržana organizacijskom strategijom tijela javne vlasti i da se provodi u praksi

- Propisi i kodeksi, kao primarni izvori, moraju sadržavati nužne definicije, postupanja i najvažnije odrednice politike upravljanja sukobom interesa.
- Priručnici i edukacija, kao i savjeti i konzultacije, moraju dati praktične primjere konkretnih postupaka koje treba poduzimati u rješavanju situacija sukoba interesa, posebno u područjima koja su podložna brzim promjenama ili tzv. sivim područjima kao što su sponzorstva privatnog sektora, programi privatizacije i deregulacije, odnosi s nevladinim organizacijama, političke aktivnosti, javno-privatno partnerstvo i premještaj/razmjena zaposlenika među pojedinim tijelima.

Osigurati da zaposlenici u javnom sektoru znaju što se od njih zahtijeva u prepoznavanju i izjavljivanju sukoba interesa

- *Izjava prilikom zapošljavanja ili preuzimanja službe* – razviti postupke koji će omogućiti zaposleniku pri zapošljavanju da prepozna i prijavi onaj interes koji bi mogao biti u suprotnosti s poslom koji obavlja. Takva prijava, odnosno izjava obično je formalna i u obliku pisane izjave. Izjavljivanje sukoba interesa ne mora nužno biti javno: interna ili ograničena procedura unutar pojedinog tijela, uz odgovarajuća rješenja ili način postupanja u slučaju pojave ili mogućeg sukoba mogu biti dostatni za postizanje glavnog cilja politike upravljanja sukobom interesa - jačanja povjerenja javnosti u etično postupanje zaposlenika u javnom sektoru i rad tijela javne vlasti. Općenito, što je zaposlenik u javnom sektoru na hijerarhijski višoj razini, to je prikladnija javna objava sukoba interesa; za niže rangirane javne zaposlenike dovoljna je interna izjava unutar tijela.
- *Izjava tijekom obavljanja javnih poslova* – zaposlenike u javnom sektoru treba jasno upozoriti da moraju podnijeti izjavu i dati informacije o sukobu interesa odmah nakon što je nastupila svaka promjena okolnosti u odnosu na prošlu izjavu ili kad se pojavi nova okolnost koja može rezultirati sukobom interesa, odnosno periodično neovisno o promjeni.
- *Sadržaj izjave* – izjava treba sadržavati dovoljno podataka kako bi se omogućilo prepoznavanje mogućeg sukoba interesa. Za vjerodostojnost izjave odgovaran je osobno svaki zaposlenik u javnom sektoru.

Utvrđiti jasna pravila za postupanje u slučajevima sukoba interesa

- *Suočavanje sa sukobom interesa* – od zaposlenika u javnom sektoru zahtijeva se da prihvati odgovornost za prepoznavanje situacije u kojoj njegov osobni interes može biti u sukobu s javnim interesom. Pri tome kroz politiku upravljanja sukobom interesa mora biti jasno ukazano na to da samim izjavljivanjem i registriranjem sukob interesa nije istodobno i riješen.
- *Mogućnosti rješavanja i upravljanja sukobom* – mogućnosti za učinkovito rješavanje i upravljanje sukobom interesa mogu uključivati jedan ili više postupaka, ovisno o situaciji, na primjer:
 - zaposlenik u javnom sektoru može otkloniti situaciju sukoba interesa
 - zaposlenik u javnom sektoru može biti izuzet od određenih poslova odnosno donošenja odluka u području koje je u sukobu s njegovim osobnim interesima
 - zaposleniku u javnom sektoru kod kojeg postoji sukob interesa može se onemogućiti u pristupu određenim informacijama
 - određeni poslovi ili dužnosti zaposlenika u javnom sektoru mogu se preraspodijeliti i prilagoditi.

U slučajevima kada se ne očekuje učestalo pojavljivanje sukoba interesa, prihvatljivo je da zaposlenik u javnom sektoru zadrži svoj posao, ali da ne sudjeluje aktivno u postupcima donošenja odluka u tim specifičnim slučajevima (na primjer da se pri odlučivanju u tim slučajevima suzdrži od glasanja, ne sudjeluje u raspravi o prijedlozima i planovima ili da ne preuzima dokumente i druge informacije koje su povezane s njegovim osobnim interesima). Moguća je i preraspodjela određenih dužnosti ili poslova tamo gdje se očekuje kontinuirano ponavljanje situacije sukoba interesa budući da u takvim slučajevima *ad hoc* izuzeće nije prikladno. Kada se primjenjuje izuzeće, posebnu pozornost treba obratiti na to da svi koji sudjeluju u postupku odlučivanja budu upoznati s tom mjerom, koja služi kao zaštita integriteta svakog pojedinog zaposlenika u javnom sektoru koji se nalazi u situaciji sukoba interesa.

Registriranje i izjavljivanje osobnih interesa, kao i postupak rješavanja sukoba interesa, moraju biti vođeni u obliku službenih dokumenata, kako bi tijelo javne vlasti, ako je potrebno, moglo dokazati da je pojedini sukob interesa identificiran i da se njime upravlja na odgovarajući način. Dodatno informiranje o rješavanju situacija sukoba interesa također može biti prikladno kao potpora ostvarenju općeg cilja politike upravljanja sukobom interesa, na primjer bilježenjem izjave o sukobu interesa tijekom provedbe pojedinog radnog procesa.

5.2. Provedba politike upravljanja sukobom interesa

Iako svaki zaposlenik u javnom sektoru mora biti svjestan svoje odgovornosti u suočavanju, prepoznavanju i rješavanju sukoba interesa, tijela javne vlasti odgovorna su za učinkovitu provedbu politike upravljanja sukobom interesa. Pažnju treba usmjeriti na osjetljiva područja i dužnosti, posebno tamo gdje postoji veća vjerojatnost za pojavu sukoba, koja bi mogla negativno utjecati na etičnost postupanja i dovesti do gubitka povjerenja javnosti.

5.2.1. Predanost liderstvu

Liderstvo – svi zaposlenici u javnom sektoru, posebno oni na višim hijerarhijskim i upravljačkim razinama, moraju svoje osobne interese urediti na taj način da sačuvaju povjerenje javnosti u osobni integritet i integritet tijela javne vlasti, te biti primjer drugima. Sama usklađenost s politikom upravljanja ili zakonima, usko tumačena, općenito nije dovoljna za jačanje povjerenja javnosti u etičnost postupanja tijela javne vlasti.

Opredjeljenje – tijelo javne vlasti mora preuzeti odgovornost za učinkovitu primjenu svoje politike upravljanja sukobom interesa, i to na sljedeći način:

- *Odlučivanjem o pojedinačnim slučajevima* – čelnici odnosno rukovoditelji¹³ preuzimaju odgovornost za donošenje odluke po podnesenoj izjavi o sukobu interesa i s posebnom pažnjom procjenjuju svaku pojedinačnu pojavu sukoba interesa. Pri utvrđivanju najprikladnijeg rješenja, čelnik odnosno rukovoditelj uzima u obzir i ocjenjuje interese tijela javne vlasti, javni interes, a isto tako i interes zaposlenika u javnom sektoru.
- *Praćenjem i ocjenjivanjem učinkovitosti politike upravljanja sukobom interesa* – tijela javne vlasti kontinuirano provjeravaju i ocjenjuju odgovara li politika upravljanja sukobom interesa trenutačnoj situaciji.

5.2.2. Partnerski odnos sa zaposlenicima: podizanje svijesti, predviđanje i prevencija

Osigurati dostupnost i razumijevanje politike i postupanja u upravljanju sukobom interesa

- *Pisane upute* – politiku i postupke upravljanja sukobom interesa najbolje je objaviti u pisanom obliku: svakom novom zaposleniku u javnom sektoru treba dati jasne i sažete upute o primjeni i potrebi poštivanja važećih pravila. Zaposlenike u javnom sektoru je potrebno redovito podsjećati na primjenu važećih pravila i postupaka te ih upoznavati s eventualnim promjenama, a posebno je važno osigurati da zaposlenici u javnom sektoru znaju kako se pravila primjenjuju i što je njihova osobna odgovornost u primjeni tih pravila.
- *Podizanje svijesti* – važno je stalno se konzultirati sa zaposlenicima te osigurati da razumiju i prihvaćaju politiku upravljanja sukobom interesa.
- *Pružanje pomoći* – zaposlenicima u javnom sektoru je potrebno osigurati pomoć u vezi primjene postupaka u upravljanju sukobom interesa.

¹³ Pod pojmom rukovoditelj podrazumijeva se zaposlenik odgovoran za pojedini proces, bilo na razini cijelog tijela javne vlasti ili samo određene ustrojstvene jedinice.

Odrediti područja rizika za pojave sukoba interesa

- *Obavljanje dodatnih poslova* – definirati okolnosti, uključujući postupak odobravanja, u kojima zaposlenici u javnom sektoru mogu obavljati dodatne poslove izvan službe.
- *Povlaštene informacije* – osigurati da su zaposlenici u javnom sektoru upoznati s time da se za informacije koje su im dostupne u obavljanju dužnosti ili posla ili su u posjedu tijela javne vlasti, a nisu u domeni javnosti ili su povjerljive, podrazumijeva da su privilegirane za zaposlenike u javnom sektoru, te se njihovo objavljivanje ili neprikladna uporaba moraju adekvatno zaštititi.
- *Ugovaranje* – utvrditi okolnosti u kojima se može pojaviti sukob interesa kod pripreme, pregovaranja, upravljanja i provedbe ugovora o javnoj nabavi koje zaključuje tijelo javne vlasti.
- *Darovi i ostali oblici pogodovanja* – ocijeniti je li adekvatno prepoznata pojava sukoba interesa koja proizlazi iz tradicionalnih ili nekih novih oblika darivanja i pogodovanja.
- *Obiteljski i društveni odnosi* – ocijeniti jesu li odgovarajuće prepoznate pojave sukoba interesa koje proizlaze iz obiteljskih veza, tj. mogućih očekivanja koja od zaposlenika u javnom sektoru imaju članovi njihovih obitelji i društvenih skupina kojima pripadaju.
- *Aktivnosti izvan službe* – definirati okolnosti u kojima zaposlenik u javnom sektoru može obavljati aktivnosti izvan javne službe, na primjer u upravnim ili nadzornim odborima¹⁴ udrugama, profesionalnim ili političkim organizacijama, drugim pravnim osobama, javnim ili privatnim poduzećima, a koji imaju bilo ugovorne, partnerske ili sponzorske odnose s tijelom u kojem radi zaposlenik u javnom sektoru. Također treba utvrditi i jasno postupanje pri odobravanju obavljanja takvih aktivnosti.
- *Aktivnosti nakon prestanka službe* – definirati okolnosti u kojima postoji mogući sukob interesa u dogovaranju novog posla ili aktivnosti kada zaposlenik u javnom sektoru odlazi iz tijela javne vlasti.

Identificirati preventivne mjere za rješavanje situacija sukoba interesa

- *Sastanci* – omogućiti donositeljima službenih odluka identifikaciju situacija sukoba interesa na način da se organiziraju sastanci na kojima će se raspravljati svaki sukob interesa koji se pojavio kao i mjere poduzete s ciljem rješavanja.
- *Uspostava registra osobnih interesa* – uspostaviti jasna pravila i učinkovito postupanje kako bi se omogućilo da situacije u kojima bi moglo doći do sukoba interesa budu transparentne i ne ugrožavaju nepristrano donošenje odluka (na primjer uspostava registra osobnih interesa odnosno angažmana članova odbora, savjetnika i viših rukovoditelja).
- *Postupci provjere* – kao dio natječajnog postupka pri zapošljavanju, potrebno je unaprijed identificirati odgovarajuće osobne interese te razmotriti mogući strateški pristup za rješavanje identificiranih sukoba.
- *Redovne provjere* – redovito provjeravati provedbu politike upravljanja sukobom interesa te ažurirati mehanizme i postupke s mogućim novonastalim okolnostima (na primjer uzeti u

¹⁴ Također je djelomično uređeno zakonima o državnim i lokalnim službenicima te Zakonom o sprječavanju sukoba interesa (za dužnosnike).

obzir utjecaj novih načina povezivanja kao što su društvene mreže i ostali oblici internetskog povezivanja ili dostupnosti financijskim instrumentima, što može zahtijevati trenutne izjave o promjeni materijalnih ili drugih osobnih interesa).

Razviti otvorenu organizacijsku kulturu gdje će se izjave podnositi slobodno i bez pritiska i otvoreno razgovarati o problemima sukoba interesa

- *Uključenost* zaposlenika u javnom sektoru u ocjenu važeće politike upravljanja sukobom interesa - iznošenje njihovog mišljenja o problemima s kojima se susreću u provedbi politike može značajno doprinijeti poboljšanju postojećih mjera.
- *Konzultacije* o preventivnim mjerama, tako da proces utvrđivanja politike uključuje i praktični aspekt i dovodi do zajedničkog razumijevanja koje je ključno za provedbu utvrđene politike.
- *Edukacija* zaposlenika, rukovoditelja i čelnika – pomoć u razumijevanju općih načela i specifičnih pravila s ciljem zajedničkog upravljanja sukobom interesa, odnosno identifikacije i rješavanja situacija sukoba interesa u svakodnevnom poslu.

5.2.3. Provedba politike upravljanja sukobom interesa

Utvrđiti postupanja za utvrđivanje nepoštivanja odredbi o sukobu interesa te odgovarajuće sankcije za postupanje protivno politici upravljanja sukobom interesa, uključujući i disciplinske mjere¹⁵

- *Osobne posljedice* – nepoštivanje politike i postupanja u upravljanju sukobom interesa minimalno zahtijeva disciplinske mjere, dok ozbiljna povreda ili stvarni sukob interesa može rezultirati sankcijama za povredu službene/radne dužnosti ili pokretanje kaznenog postupka zbog korupcije. Mogu biti poduzete i druge sankcije ovisno o vrsti i težini povrede – na primjer, propust prijavljivanja određenog sukoba interesa na propisan način u usporedbi s ozbiljnijim odbijanjem rješavanja postojećeg sukoba kojeg je zaposlenik u javnom sektoru svjestan. Sankcije moraju biti provedive i to tako da na primjeren način u konačnici utječu na imenovanje, raspored na radno mjesto ili općenito karijeru zaposlenika u javnom sektoru.
- *Upravljačke mjere* – uspješnim upravljanjem može se doći do učinkovitih mjera sprječavanja i pravnih posljedica nepoštivanja politike upravljanja sukobom interesa te može biti učinkovito u odvratanju onih zaposlenika u javnom sektoru koji izravno ili posredno očekuju korist kršeći načela o sukobu interesa.

Razviti mehanizme praćenja kako bi se otkrilo nepoštivanje politike upravljanja sukobom interesa uzimajući u obzir bilo koji oblik koristi ili pogodovanja koji su rezultat sukoba interesa

- *Kontrole* – osigurati da rukovoditelji, unutarnji revizori i vanjska nadzorna tijela međusobno surađuju. Odgovarajuće izvješćivanje neovisnih nadzornih tijela i objavljivanje redovitih izvješća o provedbi upravljanja sukobom interesa te o statusu pojedinačnih slučajeva, mogu imati važnu ulogu u poticanju primjene politike upravljanja sukobom interesa te u sprječavanju nepoštivanja utvrđenih standarda i pravila postupanja u slučajevima pojave sukoba interesa, a time općenito i etičnog ponašanja zaposlenika u javnom sektoru.
- *Pritužbe* – razviti mehanizme za podnošenje i rješavanje pritužbi te donijeti učinkovite mjere za poticanje podnošenja pritužbi. Donijeti jasna pravila i postupanja za zviždače, osigurati njihovu pravnu zaštitu te onemogućiti zloupotrebu mehanizama prijavljivanja¹⁶.

¹⁵ Također je djelom uređeno ranije spomenutim zakonima.

Uskladiti preventivne i provedbene mjere i uspostaviti dosljedan i učinkovit institucionalni okvir

- *Odgovornost za provedbu politike upravljanja sukobom interesa* – odrediti središnje tijelo, ne nužno neovisno tijelo, koje će biti odgovorno za razvoj i praćenje provedbe politike upravljanja sukobom interesa¹⁷. Takvo središnje tijelo ocjenjuje i daje smjernice pojedinim tijelima javne vlasti u oblikovanju njihove politike i postupanja u upravljanju sukobom interesa, a pored toga može odabirati i promicati rad onih tijela javne vlasti koja provode najbolju praksu upravljanja sukobom interesa.
- *Usklađivanje* – povezati komplementarne instrumente za što bolje ostvarenje ciljeva politike upravljanja sukobom interesa (na primjer sustav podnošenja izvjava koji zahtijeva redovno obavještanje o financijskim i drugim interesima može spriječiti potencijalni sukob interesa, pomoći kako u otkrivanju nezakonitog stjecanja imovine zaposlenika u javnom sektoru tako i u sprječavanju korupcije).
- *Usklađenost zakona* – uskladiti postojeće zakone s prihvaćenom politikom upravljanja sukobom interesa kako bi se omogućila učinkovita provedba politike, uključujući usklađivanje zahtjeva za podnošenjem izvjava i pravne posljedice.

5.2.4. Suradnja s poslovnim i neprofitnim sektorom

Mehanizme rješavanja situacija sukoba interesa treba prilagoditi sve učestalijoj suradnji tijela javne vlasti s poslovnim i neprofitnim sektorom.

Podići svijest o primjeni politike upravljanja sukobom interesa pri suradnji s drugim sektorima te primjenjivati mjere zaštite u situacijama sukoba interesa

- *Informiranje* – upoznati organizacije s kojima tijelo javne vlasti surađuje s posljedicama nepoštivanja politike upravljanja sukobom interesa što može rezultirati i prekidom suradnje odnosno raskidom ugovora, registriranjem i objavljivanjem dokazanog sukoba interesa ili pokretanjem postupka u slučaju kaznenog djela korupcije (na primjer omogućavanje pomoći partnerskim organiziranjem kroz edukacije o pravilima vezanim za sprječavanje sukoba interesa kojih se moraju pridržavati).
- *Zajednička procjena rizičnih područja* – identificirati moguća područja pojave sukoba interesa te razviti odgovarajuće preventivne mehanizme kako bi se obje strane zaštitile od moguće pojave sukoba interesa. Treba osigurati da partnerske organizacije i poslovni sektor budu svjesni da izjavljivanje osobnih i poslovnih interesa mora biti transparentno te da će nepoštivanje ili namjera nepoštivanja politike upravljanja sukobom interesa biti javno objavljena i imati posljedice po njezinog počinitelja. Isto tako, potrebno je osigurati da su partnerske organizacije i poslovni sektor upoznati s odredbama koje se tiču privilegiranih odnosno povlaštenih informacija koje nisu dostupne javnosti, osigurati zaštitu povjerljivih informacija definiranim i lako provjerljivim postupanjima te osigurati da proces donošenja odluka u svakom pojedinom koraku bude nadziran s obzirom na poštivanje utvrđenih načela sprječavanja sukoba interesa te općenito etičkih načela koja se primjenjuju na sve sudionike suradnje.

¹⁶ U Republici Hrvatskoj ne postoji poseban zakon o zaštiti zviždača već je to područje uređeno kroz odredbe pojedinih zakona (Kaznenim zakonom, Zakonom o državnim službenicima, Zakonom o radu, Zakonom o trgovini i dr.).

¹⁷ Za dužnosnike je to Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa, ali za ostale javne zaposlenike ne postoji neovisno tijelo.

Predvidjeti potencijalni sukob u slučajevima uključivanja predstavnika poslovnog ili neprofitnog sektora

- *Mogući problemi* – predvidjeti moguće probleme kako bi se što bolje iskoristilo uključivanje predstavnika poslovnog i neprofitnog sektora u rad tijela javne vlasti tako da se identificiraju situacije u kojima bi uključivanje tih predstavnika dovelo do sukoba interesa.
- *Mjere zaštite* – uspostaviti mehanizme kojima će se spriječiti upotreba povjerljivih ili povlaštenih informacija, ovlasti ili utjecaja za stjecanje osobne koristi ili stjecanje neprimjerene prednosti u odnosu na druge poslovne i neprofitne organizacije. Primjeri mogućih učinkovitih mehanizama uključuju ograničenje pristupa određenim informacijama, službeno registriranje činjenice da je određena osoba imala uvid u određenu povjerljivu informaciju te zahtijevanje prijavljivanja sukoba osobnog i poslovnog interesa od strane predstavnika poslovnog i neprofitnog sektora.

Kako bi se politika upravljanja sukobom interesa u javnom sektoru što učinkovitije provodila, u nastavku donosimo i **Priručnik** koji će olakšati njihovu primjenu u praksi.

Priručnik za upravljanje sukobom interesa u javnom sektoru

Uvod

Budući da građani očekuju visoke standarde integriteta zaposlenika u javnom sektoru, svi koji obavljaju javne poslove trebaju to činiti uzimajući u obzir sukob interesa i njegove različite oblike. Namjera ovog priručnika je pomoći da se ta očekivanja ostvare i u praksi.

Izostanak prepoznavanja i primjerene kontrole situacija u kojima se pojavljuje sukob interesa u obavljanju poslova javnog sektora može ozbiljno narušiti integritet zaposlenika javnog sektora, pa i integritet samog tijela javne vlasti.¹⁸ U javnom sektoru termin „integritet“ podrazumijeva ispravnu upotrebu financijskih sredstava, resursa, imovine i ovlasti u svrhu za koju su i namijenjeni. Stoga suprotnost „integritetu“ podrazumijeva „zloupotrebu“ ili „korupciju“.

Sukob interesa istodobno je jednostavan i složeni problem: u načelu ga je jednostavno definirati – u javnom sektoru do sukoba interesa dolazi kada privatni interesi na neprihvatljiv način utječu na obavljanje javnih poslova. Uspostava djelotvornog zakonodavnog okvir za kontrolu sukoba interesa složen je zadatak. Kako bi se mogle uspješno rješavati pojedine specifične situacije sukoba interesa, potrebno je utvrditi postojeće stanje i sve relevantne činjenice te primjenjivati odgovarajuća zakonska rješenja. Pri tome treba razlikovati situacije stvarnog (postojećeg), mogućeg (potencijalnog) i prividnog sukoba interesa, što zahtijeva posebne vještine i razumijevanje problema.

Situacije u kojima sukob interesa postoji ili mogu do njega dovesti treba izbjegavati u što većoj mjeri. Takve situacije uključuju sukob između privatnih interesa zaposlenika u javnom sektoru, odnosno onoga što bi mogli steći (i nije nužno isključivo financijske prirode) i službene dužnosti odnosno posla koji obavljaju u javnom sektoru. Potrebno je izbjegavati i mogući (potencijalni) sukob interesa umanjujući na taj način rizik gubljenja integriteta ili ugleda zaposlenika i povjerenja građana. S obzirom na to da situacije u kojima bi se mogao prepoznati sukob interesa doprinose opadanju povjerenja javnosti, dužnosnici i ostali zaposlenici u javnom sektoru trebaju posebnu pozornost pri donošenju pojedinih odluka obratiti upravo percepciji javnosti.

Izbjegavanje sukoba interesa predstavlja određeni trošak, baš kao i prevencija, procjena i upravljanje rizicima. No troškovi nadoknade štete koju je uzrokovala određena situacija sukoba interesa vrlo su često veći od onih koje treba uložiti u sprječavanje i upravljanje sukobom interesa.

Situacije u kojima bi moglo doći do sukoba interesa ne mogu se izbjeći jednostavnim zabranama ostvarivanja privatnih interesa zaposlenika u javnom sektoru: umjesto toga, zaposlenici u javnom

¹⁸ Tijela javne vlasti su: tijela državne uprave i druga državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe i druga tijela koja imaju javne ovlasti, pravne osobe koje obavljaju javnu službu, pravne osobe čiji je osnivač Republika Hrvatska ili jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koje se temeljem posebnog propisa financiraju pretežito ili u cijelosti iz državnog proračuna ili iz proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) i trgovačka društva u kojima Republika Hrvatska i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju zasebno ili zajedno većinsko vlasništvo (dalje u tekstu: tijela javne vlasti). Zaposlenik u javnom sektoru je svaki službenik, namještenik i radnik zaposlen u javnom sektoru.

sektoru trebaju preuzeti odgovornost za prepoznavanje i rješavanje spornih situacija, dok tijela javne vlasti trebaju osigurati primjeren i provediv zakonodavni okvir te uspostaviti primjenjive standarde i djelotvorne sustave upravljanja. Također je potrebno osigurati edukaciju te usmjeravati ponašanje i postupanje zaposlenika u javnom sektoru u skladu s postavljenim standardima.

U ovom je priručniku uzeta u obzir činjenica da sukob interesa ne predstavlja nužno koruptivno ponašanje, odnosno stvarnu zlouporabu obavljanja javnih poslova u osobne svrhe, već predstavlja mogućnost pojave koruptivnog ponašanja. Sukobe između privatnih interesa i javnih dužnosti odnosno obavljanja javnih poslova treba ponajprije pravilno definirati. Njima treba upravljati na odgovarajući način i djelotvorno ih rješavati. U suprotnom, sukob interesa može rezultirati korupcijom, zlouporabom javnog položaja i ovlasti ili drugom nezakonitošću, što može ozbiljno narušiti povjerenje javnosti u integritet javne službe.

Priručnikom su obuhvaćene situacije, ponašanje i postupanje zaposlenika u javnom sektoru koje može ili unaprijediti ili ugroziti integritet čitavog javnog tijela. U dijelovima koji se odnose na sustav upravljanja priručnik predlaže primjenu specifičnih alata koji bi trebali biti dio čitavog sustava, a koji jačaju pouzdanost djelovanja tijela javne vlasti i javnog upravljanja. Neki alati mogu se primijeniti u više svrha, kako bi se zaštitio integritet i pojedinca i sustava.

Namjera ovog priručnika je pružiti praktične primjere i instrumente koje pojedina tijela javne vlasti mogu razvijati, prilagoditi i primjenjivati, sukladno njihovom djelokrugu, ovlastima i specifičnostima.

Alati za upravljanje sukobom interesa – navedeni prema primjeni

Ključni pojmovi	Alati 1, 2, 3, 5, 8, 15
Transparentnost / odgovornost	Alati 7, 9, 10, 11, 13
Osnovni proces (sustav) upravljanja	Alati 3, 4, 6, 10, 15
Edukacija	Alati 3, 4, 6, 8, 14, 15
Provedba	Alati 5, 7, 8, 9, 10, 11

Alat 1- Sukob interesa – definicija

Vrsta alata: definicija temeljne ideje

Primjena:

1. Uključiti u interni akt/propis
2. Omogućiti objektivno testiranje činjenica
3. Omogućiti jasnu osnovu, temeljenu na činjenicama, za djelotvorno prepoznavanje, upravljanje i sankcioniranje pojedinačnih slučajeva
4. Osigurati podučavanje/edukaciju/informiranje.

Obrazloženje

Osnovna definicija pretpostavlja tri elementa sukoba interesa, te može biti podvrgnuta objektivnom testiranju. Pretpostavka sukoba interesa je postojanje **moгуćnosti sukoba između interesa zaposlenika u javnom sektoru kao građanina** i obavljanja **njegovih poslova i dužnosti kao zaposlenika u javnom sektoru**.

Definicija se može primijeniti kako bi se ispitale situacije **u kojima se čini da postoji** sukob interesa i takvu situaciju je važno obilježiti kao „prividni“ sukob interesa.

Prividni sukob interesa zaposlenika u javnom sektoru može biti jednako ozbiljan kao i onaj stvarni (postojeći), i to upravo zbog moguće sumnje u integritet zaposlenika u javnom sektoru i tijela javne vlasti u kojem je zaposlen. Prividni sukob interesa može se ispitati primjenom ovog alata postavljanjem sljedećeg pitanja: „Izgleda li kao da je zaposlenik X u sukobu interesa?“

S druge strane, mogući (potencijalni) sukob interesa postoji u slučaju kad bi privatni interes zaposlenike u javnom sektoru **u budućnosti** mogao predstavljati sukob interesa.

Temeljna definicija u ovom slučaju pretpostavlja da bi netko tko ima saznanja o svim relevantnim činjenicama mogao zaključiti da privatni interes zaposlenika u javnom sektoru može utjecati na donošenje pojedine odluke u obavljanju javne dužnosti ili javnog posla.

Preporučuje se dati specifične definicije značenja „privatnog interesa“, ovisno o pojedinoj službi odnosno nadležnostima tijela javne vlasti ili poslovima i dužnostima zaposlenika¹⁹.

Opća definicija: Sukob interesa pretpostavlja sukob između službene dužnosti/javnog posla i privatnog interesa zaposlenika u javnom sektoru, u kojem bi privatni interes mogao na neprimjeren način utjecati na obavljanje službene dužnosti odnosno obavljanje javnih poslova.

Alat 2 - Sukob interesa – dijagrami 1-6

Vrsta alata: Prikaz dijagrama

Primjena:

1. Općenito pojašnjenje pojma, uz Alat br. 1
2. Edukacija

Obrazloženje

Elementi dijagrama 1-6 prikazuju funkcionalni odnos pojedinca kao zaposlenika u javnom sektoru (okomita os) koji obavljaju službenu dužnost / obavljaju javni posao odlučivanjem ili djelovanjem u ime tijela javne vlasti i tog zaposlenika kao građana (vodoravna os) koji nastoji ostvariti svoja prava i interese.

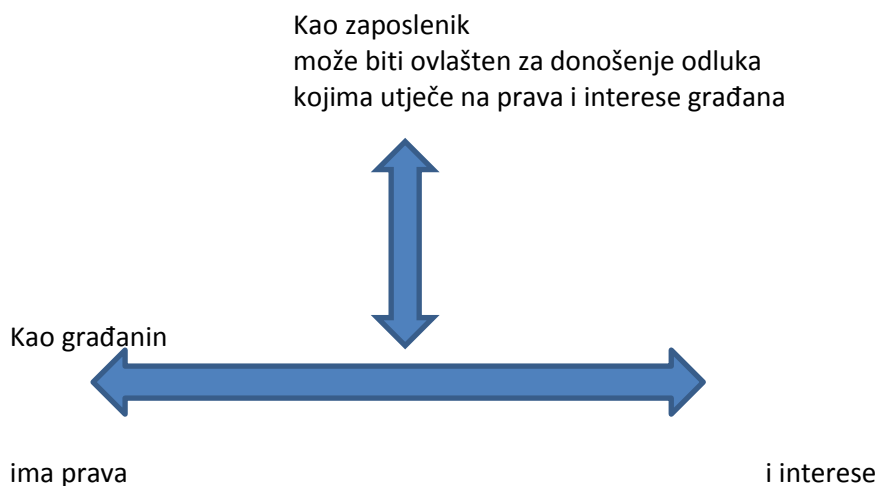
Dijagrami prikazuju kako sukob interesa može utjecati na smanjenje povjerenja, tj. korištenje položaja i ovlasti radi ostvarenja interesa – vlastitog ili nekog drugog privatnog interesa.

Dijagrami prikazuju odnos povjerenja karakterističan za obavljanje javnih poslova. Prikazuju razliku između dvostruke uloge pojedinca kao zaposlenika u javnom sektoru i građana.

Glavna obilježja korupcije i zlouporabe ovlasti jasno su prikazana uključujući gubitak povjerenja javnosti.

¹⁹ Postojećim zakonima kojima je uređen sukob interesa djelomično su uređeni i definirani pojedini slučajevi u kojima se sukob interesa pojavljuje, ali trebalo bi ih dopuniti s obzirom na iskustvo iz prakse

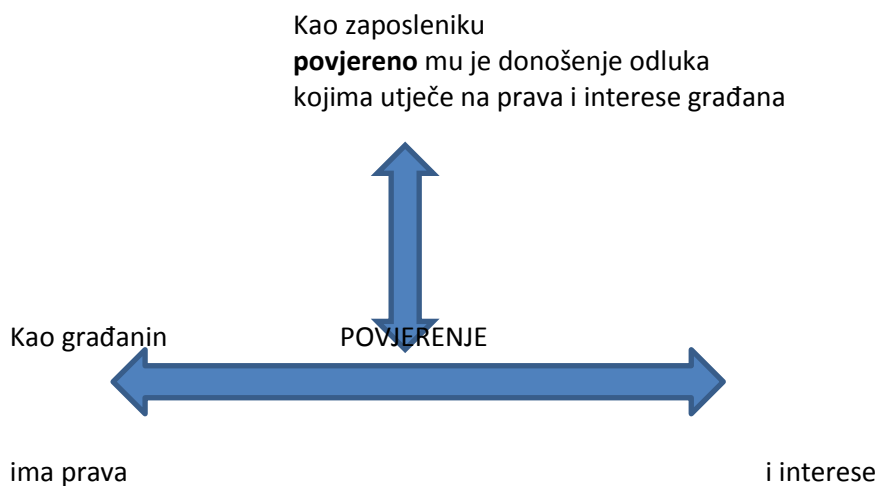
Dijagram 2.1. Uloga zaposlenika u javnom sektoru



Napomena: Zaposlenici u javnom sektoru obavljaju povjerene im poslove koji mogu izravno ili neizravno utjecati na građane. Odgovornost zaposlenika u javnom sektoru može se urediti:

- politikom upravljanja sukobom interesa
- etičkim kodeksima ili kodeksima ponašanja
- mehanizmima koji osiguravaju transparentnost i preuzimanje pojedinačne odgovornosti.

Dijagram 2.2. Obavljanje javne službe mora imati povjerenje javnosti

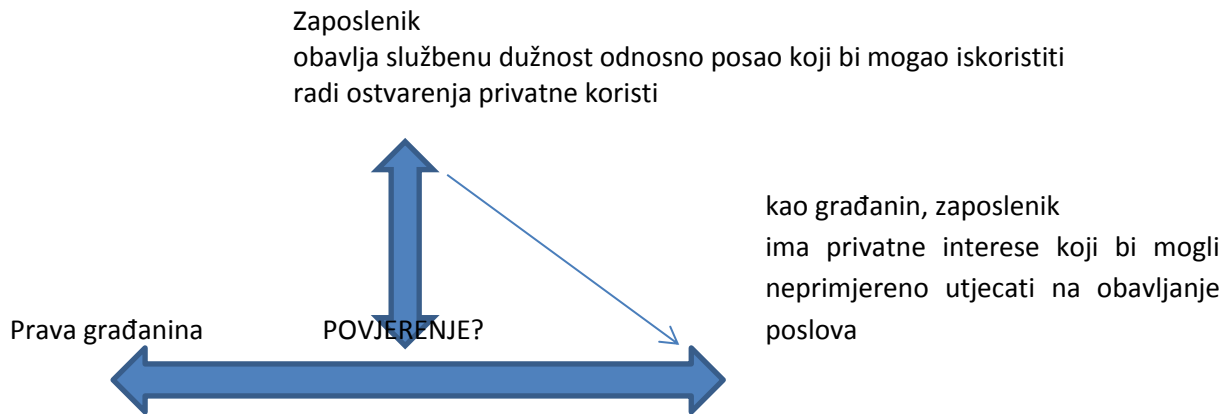


Napomena: Mora se krenuti od pretpostavke da i građani i tijela javne vlasti, odnosno država kao poslodavac zaposlenika u javnom sektoru, moraju vjerovati u to da zaposlenici u javnom sektoru obavljaju poslove bez utjecaja privatnih interesa.

Ako se ovo načelo ne poštuje, gubi se povjerenje u vlast i integritet tijela javne vlasti.

Ovaj dijagram pokazuje da je održavanje povjerenja ključno za očuvanje integriteta nositelja vlasti, tijela javne vlasti ili zaposlenika u javnom sektoru.

Dijagram 2.3. Sukob interesa



Napomena: Povjerenje u integritet zaposlenika u javnom sektoru i tijela javne vlasti može biti narušeno **sumnjom** da zaposlenik službene dužnosti ili poslove obavlja pod utjecajem osobnih interesa.

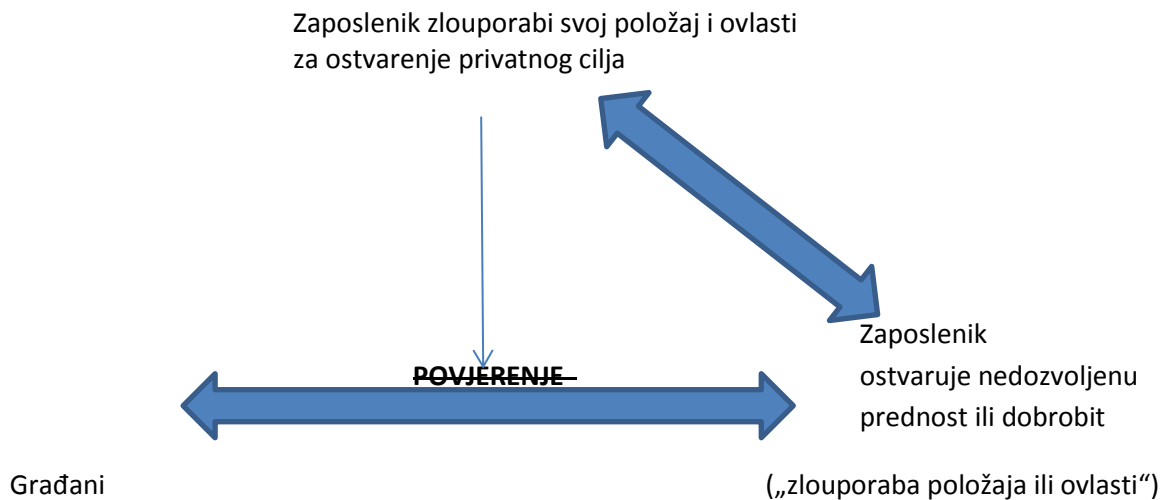
S obzirom da svi zaposlenici u javnom sektoru kao građani imaju privatne interese, potrebno ih je prepoznati i njima upravljati kako bi se održalo povjerenje javnosti.

Povjerenje se može očuvati ili čak ojačati tako da se osigura nepostojanje bilo kakvih neprimjerenih veza između javnih poslova i privatnih interesa zaposlenika, tako da zaposlenik u javnom sektoru o postojanju privatnog interesa podnese izjavu tijelu u kojem je zaposlen ili, u slučaju dužnosnika, i javnosti²⁰.

Takva situacija zove se stvarni ili pravi sukob interesa. U ovom priručniku termini „sukob interesa“ i „stvarni / pravi sukob interesa“ su sinonimi.

²⁰ Oba slučaja djelomično su uređena Zakonom o sprječavanju sukoba interese (za dužnosnike), Zakonom o državnim službenicima i Zakonom o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Dijagram 2.4. Kako sukob interesa postaje korupcija

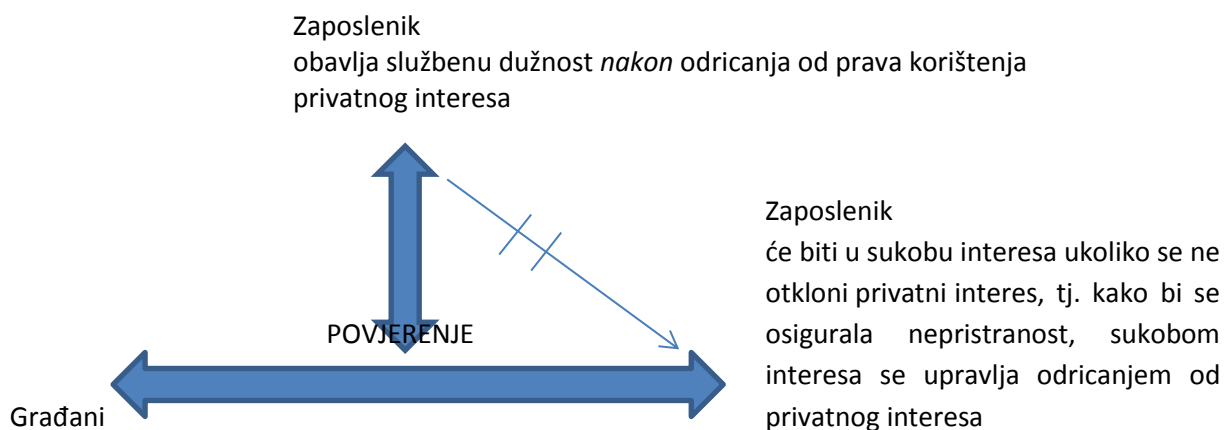


Napomena: Ovaj dijagram prikazuje situaciju u kojoj se javni posao / službena dužnost stvarno obavlja pod neprimjerenim utjecajem sukoba interesa. U ovom slučaju zaposlenik je iskoristio svoj položaj ili ovlasti kako bi zadobio prednost za sebe, odnosno ostvario svoje privatne interese nauštrb javnog interesa.

Dijagram prikazuje gubitak povjerenja kod koruptivnog ponašanja.

Općenito govoreći, prikazani gubitak povjerenja može uključivati neiskrenost (npr. prijevara, lažno zastupanje), povredu odredbi propisa, zlouporabu sredstava ili položaja (traženje isplate ili nezakonito zahtijevanje plaćanja kazne), nesavjesno obavljanje službene dužnosti ili posla zbog osobne koristi.

Dijagram 2.5. Upravljanje sukobom interesa: odricanje od privatnog interesa / postupanje na temelju slijepog povjerenja

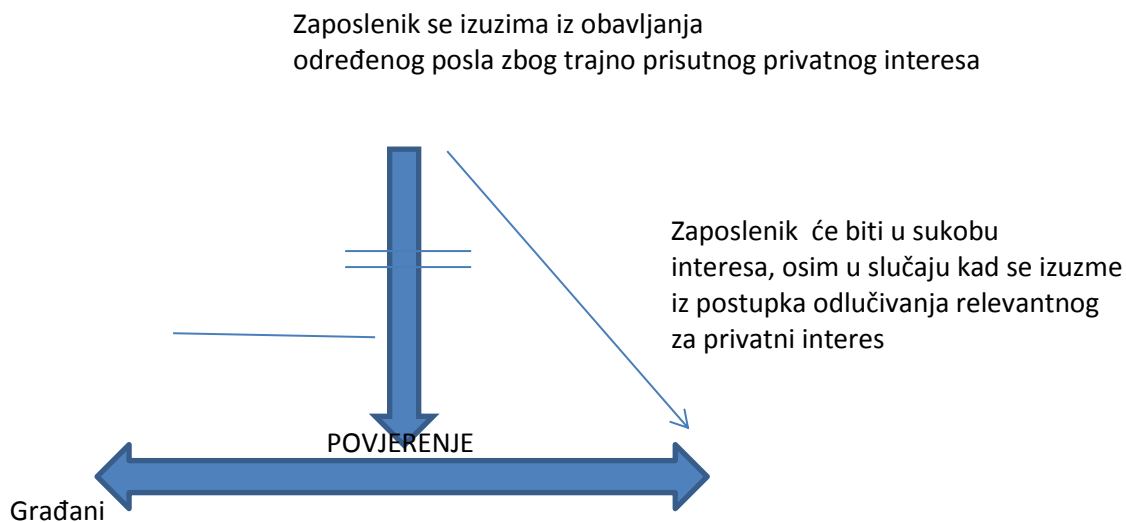


Napomena: U prikazanom se slučaju sukobom interesa upravlja na taj način da se zaposlenik odrekne vlasništva (prodaja, prijenos upravljačkih prava na drugu osobu itd.) ili upravljanja privatnim poslovima ili imovinom kako bi se spriječio utjecaj privatnoga interesa na obavljanje službenih dužnosti ili posla.

Takvo prenošenje odgovornosti mora i stvarno biti neovisno od utjecaja zaposlenika u javnom sektoru i u javnosti ne smije ostavljati niti privid o postojanju sukoba interesa.

Dijagram ukazuje na važnost da zaposlenik u javnom sektoru i tijelo javne vlasti mogu dokazati javnosti kako su osobni interesi zaposlenika otklonjeni i on može nepristrano donositi odluke, te da povjerenje javnosti nije ugroženo.

Dijagram 2.6. Upravljanje sukobom interesa: postupak izuzeća



Napomena: U ovom je primjeru prikazano upravljanje sukobom interesa izuzećem – u ovakvom slučaju umjesto zaposlenika u javnom sektoru čiji bi privatni interes mogao utjecati na postupak donošenja odluke, u postupku odlučuje drugi zaposlenik.

Ova mogućnost nije uvijek ostvariva u praksi, primjerice u slučajevima u kojima sukob interesa uključuje obitelj, vjersku ili kakvu drugu društvenu pripadnost, ili ne bi bila učinkovito rješenje sukoba (u situacijama u kojima postoji mogućnost čestog pojavljivanja sukoba interesa).

Ako tijelo javne vlasti ne uspostavi dobre procedure za djelotvornu primjenu postupka izuzeća zaposlenika u javnom sektoru i ako je integritet tog zaposlenika ili tijela već narušen, sam postupak izuzeća za javnost bi mogao biti neuvjerljiv.

Alat 3 - Objektivni test za prepoznavanje sukoba interesa

Vrsta alata: Strukturirani upitnik

Primjena:

1. Prepoznati situacije sukoba interesa
2. Omogućiti objektivno utvrđivanje relevantnih činjenica
3. Omogućiti jasnu ustaljenu praksu informiranja/edukacije
4. Omogućiti objektivne dokaze za upravljanje sukobom interesa

Obrazloženje

Testovi koji slijede daju okvir za izradu detaljnog upitnika kojim se utvrđuju specifične situacije sukoba interesa.

Svaki zaposlenik u javnom sektoru trebao bi prihvatiti potrebu svakodnevne primjene ovih testova, a svaki rukovoditelj bi ih trebao znati primijeniti na stvarne situacije u tijelu javne vlasti, odnosno ustrojstvenoj jedinici. U suprotnom, povećava se mogućnost da situacije sukoba interesa prođu nezapaženo.

Ovi bi se testovi mogli uključiti u programe stručnog osposobljavanja, zajedno s alatima br. 1 i 2.

Testovi za prepoznavanje sukoba interesa zaposlenika u javnom sektoru

Uputa za rješavanje: Potrebno je pitati i odgovarati na pitanja navedenim redoslijedom, ne napreskokce.

TEST 1

Sukob interesa (pravi, stvarni sukob interesa)

- Pitanje br. 1: Koji su poslovi ili službene dužnosti zaposlenika? (referirati se na opis poslova iz pravilnika, ugovora, ostale propise ili zakone)
- Odgovor br. 1: zaposlenik X zadužen je za poslove 1, 2, 3 u tijelu javne vlasti Y.
- Pitanje br. 2: Ima li zaposlenik X relevantne privatne interese koji su u sukobu javnim? (vidjeti dolje obrazloženje pojma „relevantni privatni interes“)
- Odgovor br. 2: Da, zaposlenik X ima relevantne privatne interese koji su u sukobu s javnim. (relevantne činjenice su jasne)

Zaključak: Zaposlenik X je u sukobu interesa.

Obrazloženje

Ovdje se pojam relevantni privatni interes odnosi na privatni interes koji bi se mogao ostvariti obavljanjem službenih dužnosti ili obavljanjem posla, odnosno:

1. kvalitativno je takve naravi da bi bilo opravdano vjerovati da bi privatni interes mogao neprimjereno utjecati na obavljanje posla odnosno službene dužnosti zaposlenika u javnom sektoru X (npr. obitelj ili obiteljske obaveze, vjeroispovijest, profesionalna ili politička pripadnost ili članstvo, osobna imovina, ulaganja, dugovi itd.); ili
2. kvantitativno je takve vrijednosti da bi bilo opravdano vjerovati da bi privatni interes mogao neprimjereno utjecati na obavljanje službene dužnosti odnosno posla zaposlenika u javnom sektoru X (npr. značajan obiteljski poslovni interes, mogućnost velikog financijskog dobitka ili izbjegavanje velikog gubitka, itd.)

TEST 2

Prividni sukob interesa

- Pitanje br. 1: Koji su poslovi ili službene dužnosti zaposlenika u javnom sektoru? (referirati se na opis poslova iz pravilnika, ugovora, ostale propise ili zakone)
- Odgovor br. 1: Zaposlenik X zadužen je za poslove 1, 2, 3 u tijelu javne vlasti Y.
- Pitanje br. 2: Ima li zaposlenik X privatne interese koji su u sukobu s javnim?
- Odgovor br. 2: Čini se da bi u ovom slučaju zaposlenik X mogao imati privatni interes. (relevantne činjenice nisu sigurne)

Zaključak: Zaposlenik X je u prividnom sukobu interesa.

Obrazloženje

Privatni interes koji je u sukobu s javnim objašnjen je u obrazloženju uz Test 1.

Situacija prividnog sukoba interesa može biti jednako štetna za održavanje povjerenja u zaposlenika ili u tijelo javne vlasti kao i situacija stvarnog sukoba interesa. Stoga bi se prema prividnom sukobu interesa trebalo postupati kao i prema stvarnom sve do trenutka kad će sumnja biti otklonjena, nakon ispitivanja svih relevantnih činjenica.

Prividni sukob interesa zahtijeva daljnje ispitivanje relevantnih činjenica o privatnim interesima zaposlenika u javnom sektoru X i njegovih službenih dužnosti i radnih zadataka, kako bi se moglo utvrditi je li zaposlenik X u stvarnome sukobu interesa ili nije. To ponekad može dovesti do zaključka kako postupci zaposlenika u javnom sektoru X predstavljaju koruptivno ponašanje ili postupanje. Posebno u slučaju ako iz stvarnih postupaka zaposlenika X proizlazi da se radi o koruptivnom postupanju odnosno nespojivosti dužnosti ili neodgovarajućem/nepoštenom obavljanju službene dužnosti odnosno posla.

Sve dok činjenice o privatnom interesu zaposlenika u javnom sektoru X nisu ispitane i razjašnjene, za zaposlenika u javnom sektoru X možemo reći da je u trajnom prividnom sukobu interesa.

TEST 3

Mogući (potencijalni) sukob interesa

- Pitanje br. 1: Koji su poslovi ili službene dužnosti zaposlenika u javnom sektoru? (referirati se na opis poslova iz pravilnika, ugovora, ostale propise ili zakone)

- Odgovor br. 1: zaposlenik u javnom sektoru X zadužen je za poslove 1, 2, 3 u tijelu javne vlasti Y.
- Pitanje br. 2: Ima li zaposlenik u javnom sektoru X relevantne privatne interese?
- Odgovor br. 2: Ne. U ovome trenutku zaposlenik u javnom sektoru X nema privatne interese vezane uz posao koji obavlja, ali je opravdana mogućnost da će u budućnosti privatni interesi zaposlenika X postati interesi koji su u sukobu s javnim.

Zaključak: zaposlenik u javnom sektoru X je u mogućem (potencijalnom) sukobu interesa.

Obrazloženje

Relevantni privatni interesi predstavljaju isto što i u testu 1 i 2.

U ovome je testu važan podatak da zaposlenik u javnom sektoru X **trenutačno ima privatne interese koji nisu relevantni**, zato što **za sada** službene dužnosti, obaveze i radni zadaci zaposlenika X **nisu povezani s njegovim privatnim interesima**.

Međutim moguće je da će se dužnosti i obaveze zaposlenika u javnom sektoru X promijeniti tako da će njegov privatni interes moći utjecati na obavljanje službene dužnosti ili poslova te će tada taj interes postati interes koji je u sukobu s javnim. Npr., bliski srodnik radi u istome tijelu kao i zaposlenik u javnom sektoru X, ali trenutačno nemaju službenih kontakata. Unatoč tome, opravdano je predvidjeti mogućnost, ako je zaposlenik u javnom sektoru X npr. viši unutarnji revizor, da će zadatak višeg unutarnjeg revizora X biti revizija rada njegovog rođaka.

Za zaposlenika u javnom sektoru X se može reći da je u mogućem (potencijalnom) sukobu interesa. Ova situacija može potrajati neograničeno dugo, stoga ju je potrebno razlikovati od prividnog sukoba interesa (vidjeti test 2).

Alat 4 - Kontrolna lista za prepoznavanje područja rizičnih za pojavu sukoba interesa

Vrsta alata: Kontrolna lista

Primjena:

1. Djelovanje rukovoditelja²¹
2. Programi edukacije

Obrazloženje

Kontrolna lista koja slijedi u nastavku namijenjena je čelnicima i rukovoditeljima kako bi uspješno mogli prepoznati područja za koja su odgovorni, u kojima bi se mogao pojaviti sukob interesa.

U svakom je slučaju poželjan odgovor „da“.

²¹ Osoba koja upravlja radom javnog tijela ili ustrojstvene jedinice unutar javnog tijela

Za većinu pitanja nužan je djelotvoran propis , koji će osigurati da se situacije u kojima postoji rizik od sukoba interesa mogu prepoznati i smanjiti, ili barem kako bi se njima moglo djelotvorno upravljati.

Ako propis postoji, čelnik ili rukovoditelj bi se trebao zapitati *koje je u tom slučaju odgovarajuće postupanje i je li djelotvorno.*

U slučaju nepostojanja propisa, čelnik ili rukovoditelj bi se trebao zapitati *o razlozima nepostojanja odgovarajućeg propisanog postupanja i o tome što bi se trebalo učiniti kako bi se utvrdio djelotvoran postupak.*

Kontrolna lista za prepoznavanje područja rizičnih za pojavljivanje sukoba interesa

1. Dodatni posao²²

- Postoji li u tijelu definiran postupak za odobravanje dodatnog posla?
- Jesu li zaposlenici u javnom sektoru upoznati s tim postupkom?
- Prepoznaje li taj postupak mogućnosti sukoba interesa koje proizlaze iz obavljanja dodatnoga posla kao problem koji bi čelnik ili rukovoditelji trebali procijeniti prilikom razmatranja zahtjeva kojim se traži odobrenje za obavljanje dodatnog posla?
- Postoji li utvrđen formalni postupak odobravanja u skladu s kojim zaposlenici mogu unaprijed tražiti odobrenje za obavljanje dodatnog posla?
- Primjenjuje li se taj postupak odgovorno i dosljedno te na način koji ne obeshrabruje zaposlenike u javnom sektoru u podnošenju zahtjeva za obavljanjem dodatnoga posla?
- Uzimaju li se odobrenja s vremena na vrijeme u ponovno razmatranje kako bi se utvrdilo jesu li i dalje primjerena?

2. Povlaštene informacije

- Postoji li u tijelu definiran postupak koji jamči sigurnost i onemogućava zlouporabu povlaštenih informacija, osobito povlaštenih informacija zadobivenih od građana u povjerenju ili drugih zaposlenika u javnom sektoru tijekom obavljanja posla ili dužnosti? Osobito kada su u pitanju sljedeće informacije²³:
 - informacije vezane uz javnu nabavu
 - informacije o porezima
 - osobne informacije
 - informacije o izradi i provedbi zakona
 - informacije o tužbama
 - informacije o gospodarskoj politici vlade i upravljanju financijama
- Jesu li zaposlenici u javnom sektoru upoznati s tim postupkom?
- Jesu li svi rukovoditelji upoznati sa svojim odgovornostima vezanim uz provođenje tog postupka?

²² Djelomično uređeno Zakonom o državnim službenicima, Zakonom o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Zakonom o sprječavanju sukoba interesa, Zakonom o zdravstvenoj zaštiti, Zakonom o radu.

²³ Povlaštene informacije ne treba miješati s povjerljivim informacijama.

3. Ugovori²⁴

- Je li osigurano da će zaposlenik u javnom sektoru uključen u pripremu, pregovaranje, upravljanje ili provedbu ugovora koje zaključuje tijelo javne vlasti obavijestiti tijelo o privatnim interesima relevantnim za sklapanje ugovora?
- Zabranjuje li tijelo javne vlasti uključivanje zaposlenika u javnom sektoru u pripremu, pregovaranje, upravljanje ili provedbu ugovora ako imaju interese koji su u sukobu s javnim ili nalaže obavezu uklanjanja ili rješava takav sukob interesa na neki drugi način prije obavljanja spomenutih radnih zadataka?
- Može li tijelo javne vlasti otkazati, raskinuti ili izmijeniti ugovor u svoju korist ako se dokaže da je postupak sklapanja ugovora bio ugrožen, odnosno kompromitiran sukobom interesa ili koruptivnim ponašanjem bilo zaposlenika u javnom sektoru ili ugovaratelja?
- U slučaju da je ugovor kompromitiran sukobom interesa, može li tijelo javne vlasti naknadno procijeniti ostale odluke koje je donio zaposlenik u javnom sektoru obavljajući javne poslove kako bi se utvrdilo da nisu na sličan način kompromitirane?

4. Donošenje službenih odluka²⁵

- Je li osigurano da je zaposlenik u javnom sektoru koji donosi službene odluke vezane za djelokrug tijela javne vlasti, njegova sredstva, strategije, ljudske potencijale, upravne ili zakonske nadležnosti (npr. odluke vezane uz nacрте zakona, rashode, nabave, dodjelu sredstava, provedbu zakona ili strategija, izdavanje dozvola građanima, imenovanja, rasporede na radno mjesto, zapošljavanje, napredovanje, ocjenjivanje rada itd.) obavijestio tijelo o privatnim interesima koji su u sukobu s javnim?
- Zabranjuje li tijelo javne vlasti uključivanje zaposlenika u javnom sektoru u pripremu, pregovaranje, upravljanje ili izvršenje odluke ako imaju privatne interese koji su u sukobu s javnim ili nalaže obavezu uklanjanja ili upravljanja takvim privatnom interesom na neki drugi način prije sudjelovanja u donošenju odluke?
- Može li tijelo javne vlasti zakonski ili na neki drugi način izmijeniti, ukinuti ili poništiti službenu odluku ako se pokaže da je postupak donošenja odluke bio ugrožen, odnosno kompromitiran sukobom interesa ili koruptivnim ponašanjem zaposlenika u javnom sektoru?

5. Poslovi savjetovanja

- Je li osigurano da je zaposlenik u javnom sektoru čiji opis poslova uključuje davanje savjeta dužnosnicima u vezi s mjerama, strategijama, zakonima, rashodima, nabavom, provođenjem strategija ili zakona, ugovora, privatizacijom javnih poduzeća, proračunskim mjerama, rasporedom na radno mjesto, imenovanjima itd. obavijestio tijelo javne vlasti o privatnim interesima vezanim uz davanje savjeta koji bi mogli dovesti do sukoba interesa?
- Zabranjuje li tijelo javne vlasti uključivanje zaposlenika u javnom sektoru u pripremu, pregovaranje ili savjetovanje ako imaju privatni interese koji je u suprotnosti s javnim ili nalaže obavezu otklanjanja ili rješava takav sukob interesa na neki drugi način prije obavljanja poslova savjetovanja?
- Ima li tijelo javne vlasti propisane postupke za preispitivanje i povlačenje određene odluke koja se temeljila na savjetu, ako se pokaže da je savjetodavni proces bio ugrožen, odnosno kompromitiran sukobom interesa ili koruptivnim ponašanjem zaposlenika u javnom sektoru?

²⁴ Djelomično uređeno Zakonom o javnoj nabavi.

²⁵ Djelomično uređeno zakonima o državnim i lokalnim službenicima.

6. Pokloni i drugi oblici ostvarivanja koristi²⁶

- Postoje li propisana postupanja kojima se rješavaju pitanja sukoba interesa koji proizlaze iz tradicionalnih i novih oblika davanja poklona i ostvarivanja koristi?
- Postoje li propisana postupanja kojima se kontrolira primanje poklona? Primjerice utvrđivanjem prihvatljivih i neprihvatljivih poklona, prihvaćanjem posebnih vrsta poklona ili službenih poklona, rješavanjem situacija u kojima se zaposlenicima u javnom sektoru nude pokloni ili vraćanjem neprihvatljivih poklona, savjetovanjem zaposlenika o načinima na koje mogu odbiti poklone i prijavljivanju određenih ponuđenih ili prihvaćenih poklona.

7. Osobni, obiteljski i društveni utjecaj

- Prepoznaje li se mogućnost pojave sukoba interesa proizašlog iz očekivanja postavljenih pred zaposlenika u javnom sektoru od strane njegove obitelji, zajednice – uključujući i vjerske ili etničke zajednice?
- Prepoznaje li se mogućnost pojave sukoba interesa proizašlog iz zaposlenja ili poslovnih aktivnosti članova obitelji zaposlenika u javnom sektoru?

8. Imenovanja

- Jesu li utvrđene okolnosti u kojima zaposlenik u javnom sektoru može prihvatiti obavljanje posla odnosno biti imenovan u nadzorne ili upravne odbore pravnih subjekata, osobito u slučajevima kad se ti pravni subjekti nalaze u ugovornom, zakonskom, partnerskom ili sponzorskom odnosu s tijelom zaposlenja?

Na primjer:

- Društvena grupa ili nevladina organizacija
 - Profesionalna ili politička organizacija
 - Drugo tijelo javne vlasti
 - Javno poduzeće ili javna ustanova
- Je li tijelo javne vlasti utvrdilo ili su zakonom uređeni posebni uvjeti u kojima zaposlenika u javnom sektoru može sudjelovati u obavljanju takvih poslova izvan tijela u kojem je zaposlen?

9. Posao ili rad u nevladinoj organizaciji nakon prestanka zaposlenja u javnom sektoru

- Je li tijelo javne vlasti utvrdilo ili su zakonom uređeni posebni uvjeti u kojima bivši zaposlenik javnog sektora smije ili ne smije biti zaposlen ili se uključiti u rad nevladine organizacije izvan javne službe?
- Postoje li propisana postupanja kojima bi se prepoznao mogući sukob interesa u situacijama u kojima zaposlenik u javnom sektoru prije izlaska iz javne službe pregovara o zaposlenju ili obavljanju poslova u organizaciji izvan javnog sektora?
- Preispituju li se odluke bivšeg zaposlenika u javnom sektoru u slučajevima kad je bivši zaposlenik tijela javne vlasti prihvatio posao u nevladinoj organizaciji, kako bi se utvrdilo da donesene odluke nisu bile kompromitirane sukobom interesa?

²⁶ Djelomično uređeno zakonima o državnim i lokalnim službenicima, Zakonom o sprječavanju sukoba interesa

Alat 5- Odredbe etičkih kodeksa koje se odnose na sukob interesa

Vrsta alata: Odredbe važećih zakona ili etičkih kodeksa koje treba prilagoditi / izmijeniti u skladu s načelima za upravljanje sukobom interesa

Primjena: Uključivanje novih odredbi o sukobu interesa u postojeći ili donošenje novog zakonskog okvira koji uređuje pitanja etike ili u etički kodeks (npr. u Zakonu o državnim službenicima treba bolje definirati odredbe koje su se u provedbi pokazale dvojbenima ili donošenje novog zakona)

Obrazloženje

Alat br. 5 donosi skup odredbi koje se temelje na osnovnoj definiciji sukoba interesa (Alat br. 1).

Odredbe se temelje na osnovnim načelima modernih etičkih kodeksa ili antikorupcijskih propisa namijenjenih javnom sektoru.

Temeljne odredbe etičkog kodeksa vezane uz sukob interesa

Zaštita javnog interesa

Od zaposlenika u javnom sektoru očekuje se jačanje povjerenja javnosti u rad javnog sektora, poštivanjem standarda profesionalnog ponašanja, kompetencija, učinkovitosti i djelotvornosti te radom u skladu s Ustavom i zakonima za opće dobro svih građana.

Transparentnost i odgovornost

Od zaposlenika u javnom sektoru očekuje se da svoje ovlasti i javna sredstva koriste za opće dobro, u skladu sa zakonima. Zaposlenici u javnom sektoru moraju biti spremni odgovarati za svoje postupke i odluke i, primjereno okolnostima, opravdati ih nadležnim tijelima ili javnosti.

Integritet

Od zaposlenika u javnom sektoru očekuje se postupanje i donošenje odluka bez obzira na privatne interese. Javna služba služi javnosti, a neprimjereno korištenje položaja i ovlasti za ostvarenje privatnih interesa smatra se ozbiljnim kršenjem profesionalnog integriteta.

Zakonitost

Od zaposlenika u javnom sektoru zahtijeva se provođenje zakona te zakonito obavljanje povjerenih poslova odnosno službene dužnosti. Ovlasti i dužnosti koriste se nepristrano, bez pritiska ili pogodovanja.

Pravednost

Zaposlenici u javnom sektoru trebali bi postupati i donositi odluke pravedno i nepristrano, bez predrasuda, uzimajući u obzir jedino objektivno važeće činjenice i poštujući prava građana i korisnika.

Pomoć i uslužnost

Zaposlenici u javnom sektoru u obavljanju javnih poslova dužni su pružiti pomoć građanima i korisnicima, odnositi se prema njima s dužnim poštovanjem, pažnjom i ljubaznošću te se brinuti da njihovo djelovanje ne bude na štetu prava odnosno kvalitete pruženih usluga.

Učinkovitost i djelotvornost

Zaposlenici u javnom sektoru u obavljanju javnih poslova postupaju učinkovito, savjesno, na vrijeme i stručno, što je moguće jednostavnije i uz što manje troškova.

Alat 6 - Sukob interesa – test samoprocjene

Vrsta alata: Kratki upitnik / podsjetnik za više rukovoditelje

Obrazloženje

Viši rukovoditelji i čelnici tijela mogu koristiti upitnik kao alat za procjenu, a posebno kao podsjetnik na potrebu osobnog djelovanja usmjerenog prema smanjenju sukoba interesa, korupcije i neprimjerenog postupanja zaposlenika tijela ili ustrojstvene jedinice za koju su odgovorni.

Test samoprocjene

1. Kad bi se ovoga tjedna provelo javno istraživanje o pojavljivanju slučajeva sukoba interesa u tijelima javne vlasti, smatram da bi za tijelo javne vlasti / ustrojstvenu jedinicu istraživanje pokazalo da je postojanje sukoba interesa:
 - a) Nisko
 - b) Umjereno
 - c) Srednje
2. Što sam postigao u sklopu svojih zaduženja u proteklih šest mjeseci kako bih:
 - a) Smanjio sukob interesa
 - b) Povećao transparentnost
 - c) Povećao odgovornost
3. Koliko sam puta u sklopu svojih zaduženja u proteklih šest mjeseci razgovarao sa svojim zaposlenicima o sljedećem:
 - a) Upravljanju sukobom interesa
 - b) Povećanju transparentnosti vezane uz naše radne zadatke
 - c) Povećanju odgovornosti za naše radne zadatke
4. U namjeri da povećam transparentnost i razinu odgovornosti, što sam postigao kako bih potaknuo zaposlenike da razgovaraju o sukobu interesa sa mnom ili s nekom drugom osobom odgovornom za upravljanje sukobom interesa?

5. U namjeri da povećam transparentnost i razinu odgovornosti, što sam postigao kako bih potaknuo korisnike, ugovorne stranke i građane koji imaju doticaja s tijelom javne vlasti da razgovaraju o sukobu interesa sa mnom ili s nekom drugom osobom odgovornom za upravljanje sukobom interesa?
6. Kakvi su mi planovi u sklopu mojih zaduženja u sljedećih šest mjeseci u odnosu na sljedeće:
 - a) Smanjenje sukoba interesa
 - b) Povećanje transparentnosti u ustrojstvenoj jedinici / tijelu javne vlasti
 - c) Povećanje odgovornosti u ustrojstvenoj jedinici / tijelu javne vlasti

Alat 7 - Sukob interesa – temeljne odredbe

Vrsta alata: Zakonodavni okvir koji treba prilagoditi / izmijeniti

Primjena: Uključivanje odredbi o „lošem postupanju“ u novi ili izmijenjeni zakonski okvir koji uređuje pitanja etike ili u etički kodeks / kodeks ponašanja.

Obrazloženje

Alat br. 7 sastoji se od dvije komponente:

- 1) skupa odredbi koje se mogu uključiti u postojeći ili novi zakonodavni okvir kako bi se zakonski osiguralo poštivanje temeljne definicije sukoba interesa (Alat br. 1); i
- 2) postupanja temeljenog na pisanoj izjavi ili ugovornoj obvezi o poštivanju etičkih standarda zaposlenika, posebno u slučajevima bivših zaposlenika javnog sektora.

Odredbe su usmjerene na ključne elemente koje bi trebala obuhvaćati zakonska regulativa koja uređuje oblike moderne korupcije / lošeg postupanja u javnom sektoru.

Termin „loše postupanje“ uključuje pojmove „povrede (smanjenja) povjerenja“ i „nepoštenje“: stoga se ova definicija može iskoristiti i kao poveznica s postojećim zakonima i ostalim propisima / strategijama koji se odnose na sukob interesa i korupciju.

Uz odgovarajuću prilagodbu kako bi se bolje uredio postojeći zakonski okvir i specifična postupanja vezana uz donošenje propisa, ove se odredbe mogu primjenjivati kako bi pojačale učinak sprječavanja sukoba interesa te istodobno razjasnile odnos između sukoba interesa, korupcije, integriteta i etike.

Pisana izjava ili ugovorna obveza može biti korisna u slučajevima u kojima bi dobrovoljni pristanak poštivanja standarda mogao predstavljati problem, npr. u odnosu na zapošljavanje ili imenovanje zaposlenika tijela javne vlasti nakon napuštanja javne službe.

Sukob interesa - Temeljne odredbe koje trebaju biti obuhvaćene zakonskim okvirom

Zakonski treba definirati što znači „loše postupanje“, odnosno što predstavlja prijestup povezan s koruptivnim ponašanjem zaposlenika javnog sektora ili korisnika i građanina.

Definicije

U ovom odlomku „loše postupanje“ odnosi se na:

- a) Osobu²⁷, neovisno o tome je li zaposlenik tijela javne vlasti ili korisnik odnosno građanin – postupanje, urotu ili namjeru postupanja prema pojedinoj osobi ili od strane osobe koja izravno ili neizravno može nepovoljno djelovati ili nepovoljno djeluje na pošteno i nepristrano obavljanje poslova tijela javne vlasti ili osobe koja obavlja poslove javnoga sektora.
- b) Osobu koja obavlja ili je obavljala javnu službu ili poslove – postupak osobe, ponuda ili namjera osobe da postupi na način koji uključuje:
 - i) Obavljanje poslova na način za koji zna da je nezakonit, nepošten ili pristran;
 - ii) Povredu povjerenja pri obavljanju posla / službene dužnosti;
 - iii) Sukob interesa, neovisno o tome je li bio izjavljen/prijavljen u skladu s propisima;
 - iv) Zlouporabu informacija ili materijala prikupljenih za vrijeme obavljanja posla / službene dužnosti, bilo za ostvarenje vlastite ili tuđe koristi;
 - v) Disciplinsku povredu dužnosti za koju je zakonski predviđena kazna otkaza / razrješenje dužnosti (ukidanje imenovanja).

Postupanje koje se ponavlja može biti loše postupanje

- a) Postupanje može biti loše postupanje i u slučaju:
 - i) da su se pojedini elementi ili rezultati postupanja dogodili prije stupanja na snagu novih propisa; ili
 - ii) da osoba povezana s postupanjem više nije zaposlenik u javnom sektoru
- b) Postupanje osobe za vrijeme dok nije bila zaposlenik u javnom sektoru može se smatrati lošim postupanjem ako osoba postane zaposlenik u javnom sektoru²⁸

Postupanje izvan Republike Hrvatske može biti loše postupanje

- a) Postupanje može biti loše postupanje bez obzira na:
 - i) činjenicu gdje se postupanje dogodilo ili
 - ii) činjenicu je li odredba koja se krši važeća u Republici Hrvatskoj ili spada u tuđu nadležnost

Postupanje ne zastarijeva

Postupanje se i dalje smatra lošim čak i ako više ne može biti nastavljeno ili ponovljeno.

²⁷ Znači i fizičku i pravnu osobu

²⁸ Zakonima o državnim službenicima i namještenicima uređena je zabrana primanja u službu osoba protiv kojih se vodi kazneni postupak ili su osuđene za kazneno djelo

Imenovanja i zaposlenja nakon prestanka obavljanja javne službe

Osobni kontakt sa zaposlenikom je alternativni pristup kojim bi se moglo potaknuti pridržavanje standarda - ako zaposlenja i imenovanja zaposlenika u javnom sektoru nakon napuštanja javne službe nisu zakonski uređena te ako etički kodeksi nisu primjenjivi za bivše zaposlenike.

Takav se dogovor ostvaruje pismenim sporazumom / izjavom. Sporazum / izjavu bi trebala potpisati osoba koja se imenuje / raspoređuje na poslove i osoba kojoj su dodijeljene ovlasti / imenovanja.

Takav pismeni sporazum / izjava trebala bi predstavljati uvjet za imenovanje / raspored kako bi se imenovana / raspoređena osoba i nakon razrješenja ponašala sukladno utvrđenim načelima ponašanja određeno vrijeme nakon razrješenja, odnosno napuštanja javne službe. Takav sporazum trebao bi se potpisivati u trenutku imenovanja / rasporeda na određenu dužnost / posao. *Predložak* pismenog sporazuma može se objaviti kao dodatak važećem zakonu / etičkom kodeksu.

Primjer predloška:

Ja, (ime), potvrđujem da sam pročitao i shvatio (etički kodeks / kodeks ponašanja / zakon) i prihvaćam pridržavati se odredbi (etičkog kodeksa / kodeksa ponašanja / zakona) i po završetku obavljanja javne dužnosti / obavljanja javnog posla (navesti kojeg).

Ovime prihvaćam svoje imenovanje / raspored na položaj / poslove i suglasan sam da se, sukladno mojem imenovanju / rasporedu, provode odredbe (etičkog kodeksa / kodeksa ponašanja/ zakona).

Potpis..... Datum

Alat 8 - Pokloni i nagrade – kontrolna lista

Vrsta alata: otvorena kontrolna lista

Primjena: donošenje odluka, edukacija

Obrazloženje:

Odredbe kodeksa ponašanja i etičkih kodeksa u javnom sektoru trebaju obuhvatiti i poklone – koji se pokloni smiju primiti, što je zabranjeno i pod kojim uvjetima.

Ova kontrolna lista smanjuje mogućnost zabune kroz četiri jednostavna testa.

Svaki element testa usmjeren je na jedno od 4 načela etike u javnom sektoru, umjesto na grupu definicija, kriterija ili procesa.

Pokloni i nagrade - kontrolna lista

I – iskren

Je li poklon ponuđen zbog zahvale na nečemu što sam učinio kao zaposlenik u javnom sektoru ili sam ga sam zatražio ili potaknuo osobu da mi ponudi poklon?

N – neovisan

Ako prihvatim poklon, bi li mogla postojati sumnja u neovisno obavljanje mog posla, osobito ako je osoba koja mi je ponudila poklon na neki način uključena u odluku koju moram donijeti ili će moja odluka djelovati na ostvarenje prava te osobe?

S – slobodan

Ako prihvatim poklon, hoću li osjećati da moram učiniti nešto zauzvrat osobi koja mi je ponudila poklon, njegovoj obitelji, prijateljima ili suradnicima?

T – transparentan

Jesam li spreman prijaviti tijelu u kojem radim, kolegama s kojima radim, medijima i javnosti prihvaćeni poklon i izvor s kojeg je stigao?

Alat 9 - Pokloni zaposlenicima / zakonske odredbe²⁹

Vrsta alata: odredbe koje je potrebno uvrstiti u zakonski okvir

Primjena: uključivanje u zakonski okvir koji uređuje pitanja etike / etički kodeks

Obrazloženje

1. Pokloni koji se moraju prijaviti trebaju se razlikovati od onih koji se ne moraju. U tijelu javne vlasti bi trebala postojati propisana procedura o tome koji se pokloni moraju prijaviti.
2. Priručnik / smjernice / kodeks ponašanja pojedinog tijela javne vlasti morali bi dati pregled situacija koje bi zaposlenici u javnom sektoru trebali izbjegavati i načina postupanja u slučaju dvojbe. Odredbe o zabrani prihvaćanja poklona u novcu, vrijednosnica ili dragocjenih kovina trebaju biti jasne.
3. U obzir treba uzeti i odredbe kaznenog zakona, propisa koji se odnose na korupciju i sukob interesa primjenjive u javnom sektoru.
4. Svi detalji i okolnosti vezane uz prihvaćanje poklona trebaju se zabilježiti u službenoj evidenciji. Na taj se način sprječava neetično postupanje.
5. Problem pri tome nije sama vrijednost poklona, već kako zauzeti odgovarajući stav s obzirom na odnos darivatelja i primatelja. Pokloni upućeni izravno određenom zaposleniku u javnom sektoru (nasuprot poklona upućenih tijelu u kojem zaposlenik radi ili ustrojstvenoj jedinici) ostavljaju mogućnosti takvog odnosa darivatelja i primatelja koji bi mogao predstavljati opasnost za integritet zaposlenika ili tijela javne vlasti.

²⁹ Djelomično uređeno zakonima o državnim i lokalnim službenicima i Zakonom o sprječavanju sukoba interesa

Pokloni – opći odredbe

Definicije

Etički kodeks / kodeks ponašanja tijela javne vlasti je važeći kodeks koji se primjenjuje, odnosno koji je usvojilo tijelo javne vlasti.

Važeća tržišna vrijednost poklona predstavlja stvarnu tržišnu vrijednost poklona na dan primitka.

Poklon podrazumijeva sljedeće:

- a) Oblike razonode, gostoprimstvo, putovanja ili neku drugu korist od znatnije vrijednosti
- b) Oblike imovine / dobara znatne vrijednosti, bilo potrošne ili neke druge naravi, npr. eksponat, sat, knjiga, namještaj, figurica, umjetničko djelo, nakit, oprema, odjeća, vino / alkoholno piće, osobni predmet od plemenitih metala ili kamenja

Značenje pojma „poklon koji se prijavljuje“

1. Poklon koji se prijavljuje je:
 - a) Poklon zaposleniku u javnom sektoru od pravne osobe
 - b) Poklon zaposleniku u javnom sektoru od privatne osobe
 - c) Poklon čija važeća tržišna vrijednost premašuje vrijednosni prag utvrđen propisom
2. Poklon koji zaposlenik u javnom sektoru kao privatna osoba primi od rodbine, prijatelja ili člana obitelji u skladu s društvenim običajima (rođendan, vjenčanje, vjerski običaji itd.) ili poklon kojeg zaposlenik primi kao poslovno priznanje, profesionalno postignuće ili odlazak u mirovinu **nije poklon koji treba prijaviti.**
3. U slučajevima kad zaposlenik u javnom sektoru u financijskoj godini primi više od jednog poklona od iste fizičke osobe, a tržišna vrijednost primljenih poklona premašuje utvrđeni vrijednosni prag na kraju godine, svi prihvaćeni pokloni moraju se prijaviti.
4. Ako pravna osoba u financijskoj godini uruči više od jednog poklona istom zaposleniku, a tržišna vrijednost primljenih poklona premašuje utvrđeni vrijednosni prag, svi prihvaćeni pokloni moraju se prijaviti.

Pokloni koji se prijavljuju kao fizička ili materijalna imovina

1. S prijavljenim poklonom postupa se kao s imovinom tijela javne vlasti.
2. Tijelo javne vlasti trebalo bi utvrditi način raspolaganja s prijavljenim poklonima (npr. neki oblik rješavanja / uklanjanja).

Postupanje pri prijavljivanju poklona

1. Zaposlenik u javnom sektoru mora podnijeti prijavu:
 - a) u roku od 14 dana od dana primitka
 - b) u roku od 14 dana od dana primitka drugog prihvaćenog poklona koji prijavljuje
2. U što kraćem roku zaposlenik u javnom sektoru mora:
 - a) prenijeti upravljanje poklonom koji se prijavljuje tijelu ili uz suglasnost tijela može

- b) platiti tijelu razliku između trenutne tržišne vrijednosti i utvrđenog vrijednosnog praga
3. Prvi odlomak ne ograničava izvršavanje odredbi zakona ili kodeksa tijela u mjeri u kojoj je predviđeno prijavljivanje računa za poklon koji se mora prijaviti u razdoblju manjem od 14 dana.

Registar poklona koji se prijavljuju

1. Tijelo javne vlasti bi trebalo voditi i objaviti na svojim mrežnim stranicama registar prijavljenih poklona koje su primili zaposlenici i tijelo.
2. Registar mora uključivati sljedeće podatke:
 - a) Datum primitka poklona
 - b) Osobe i okolnosti u kojima je poklon prihvaćen
 - c) Detaljni opis poklona koji uključuje trenutnu vrijednost i temelj određivanja cijene
 - d) Odobrenje za prihvaćanje poklona, ako je primjenjivo
 - e) Datum prijenosa upravljanja poklonom tijelu i trenutno mjesto čuvanja poklona
 - f) Ako je zaposleniku dozvoljeno da zadrži poklon:
 - Datum i iznos uplaćen za poklon (odlomak 7b)
 - g) Ako se tijelo javne vlasti riješilo poklona / uklonilo:
 - (1) osnovu po kojoj ga se uklanja
 - (2) datum i način rješavanja poklona
 - (3) ime i mjesto korisnika
 - (4) prihod, ako postoji, ostvaren od uklanjanja poklona.

Alat 10 - Prijavljivanje osobnih interesa i imovine

Vrsta alata: jednostavni obrazac (ispunjavaju pojedinci)

Primjena: uključivanje odredbi u važeći zakonski okvir

Obrazloženje

Namjena ovog obrasca je utvrditi koja bi osobna imovina i interes predstavljali vjerojatnost pojave situacije sukoba interesa.

Za učinkovitu primjenu takvog postupanja potreban je odgovarajući zakonski okvir.

U slučajevima kada se ne poštuje propisani način postupanja, kad je to potrebno, trebaju se predvidjeti sankcije (npr. disciplinske mjere, prestanak službe, razrješenje s dužnosti) ili kaznene odredbe³⁰.

Postupak ne predviđa prijavljivanje imovine koja je postojala prije razdoblja prijavljivanja. To se može predvidjeti strožom verzijom upitnika, dodavanjem 12. pitanja kojim bi se omogućilo prijavljivanja imovine označene kao posjedovane u prošlom obrascu, a koja više nije u posjedu zaposlenika.

³⁰ Za dužnosnike uređeno Zakonom o sprječavanju sukoba interesa.

Postupak prijave osobnih interesa³¹

Prijava se podnosi

1. prilikom zapošljavanja u tijelo javne vlasti
2. jednom godišnje
3. te najkasnije mjesec dana nakon svake nastale promjene

Kome: (čelniku tijela)

U priloženom obrascu navedene su meni poznate pojedinosti o mojim privatnim interesima i o privatnim interesima moje uže obitelji.

Ovime vas obavještavam o situacijama u kojima bi moglo doći do mog sukoba interesa ili interesa člana moje bliže obitelji s kojim sam upoznat, a odnosi se na obavljanje moje službenom dužnosti / poslova, bez obzira na to je li taj interes novčane ili neke druge prirode.

..... (potpis)

..... (datum)

Obrazac prijave privatnih interesa zaposlenika i članova bliže obitelji

1. *Nekretnine*

Nekretnine za koje postoji stvarni interes (isključuje obiteljski dom)

Vlasnik:

Mjesto:

Priroda interesa (vlasnik/suvlasnik) :

Svrha (npr. ulaganje/iznajmljivane, kuća za odmor):

2. *Dionice i udjeli*

Potrebno je navesti posjedovanja dionica, udjela i sličnih financijskih instrumenata

Tvrtka ili naziv trgovačkog društva:

Vlasnik dionica i udjela³²:

3. *Osnivanje trgovačkih društava*

- a) Stvarni interesi povezani s trgovačkim društvima

Tvrtka ili naziv društva:

³¹ Propisima koji uređuju službeničke odnose u državnoj i lokalnoj upravi djelomično je utvrđena obveza prijavljivanja sukoba interesa

³² Eventualna rodbinska povezanost s vlasnikom

Priroda interesa (npr. jedini osnivač/član):

Ostali osnivači (ako je primjenjivo):

Djelatnost:

Ime osobe koja ima interes:

Datum osnivanja ili nastanka interesa:

b) Ovlaštenik³³ trgovačkog društva:

Tvrtka ili naziv društva:

Ime ovlaštenika:

Djelatnost:

Datum osnivanja ili nastanka interesa:

4. Imenovanja³⁴ uz naknadu ili bez naknade

Naziv institucije³⁵:

Vrsta djelatnosti:

Datum nastanka interesa:

5. Partnerstva

Sva trenutačna poslovna i profesionalna partnerstva i slično

Osoba koja ima interes:

Vrsta aktivnosti:

Vrsta posla:

Datum nastanka interesa:

³³ Ovlaštenicima se smatraju direktori, prokuristi, članovi upravnih i nadzornih odbora

³⁴ Imenovanja temeljem odluke tijela

³⁵ Javno trgovačko društvo, ustanova, udruga i sl.

6. Ulaganja

Sva ulaganja koja se tiču obveznica, zadužnica, štednje ili investicijski računi u bankama ili nekim drugim financijskim institucijama. U slučajevima kada je kumulativna vrijednost ulaganja niža od praga od (..... kn), nije potrebna prijava

Osoba koja ulaže:

Vrsta ulaganja:

Institucija u kojoj se ulog nalazi:

7. Ostala imovina/aktiva

Sva imovinu za koju je procijenjena vrijednost iznad (..... kn) (izuzetak su: obiteljski dom, kućanske stvari, osobne stvari i motorna vozila za osobno korištenje)

Vlasnik nekretnine:

Vrsta nekretnine:

Izvor:

Datum stjecanja:

8. Obavljanje dodatnih poslova, uz naknadu ili bez naknade

Naziv institucije:

Vrsta djelatnosti institucije:

Vrsta dodatnih poslova:

Datum nastanka interesa:

9. Ostali značajni izvori prihoda (utvrditi minimalni iznos)

Trenutačni prihodi koji se ostvaruju iz imenovanja i dodatnih poslova (točka 3 i 4, izuzev plaće od primarnog zaposlenja u javnoj službi).

Ime, tvrtka ili naziv institucije / pravne / fizičke osobe:

Način ostvarivanja (ugovor o djelu ili autorskom djelu, rješenje/trajni nalog i sl.):

10. Pokloni koji se prijavljuju (uključujući putovanja, gostoprimstva i ostale načine na koje se ostvaruje korist)

Svi pokloni koji se prijavljuju (definicija u alatu br. 9) primljeni prošle financijske godine čija trenutačna vrijednost premašuje utvrđeni iznos (utvrditi iznos):

Primatelj poklona:

Vrsta poklona:

Vrijednost poklona:

Davatelj poklona:

Datum primitka:

11. Obveze / pasiva

Trenutačne financijske obveze / pasiva, zajmovi, hipoteke i sl., izuzev manjih dugova poput kratkotrajnih kredita i troškova po kreditnim karticama i sl.

Dužnik:

Vrsta obveze (zajam, hipoteka i sl.):

Zajmodavac (vjerovnik):

12. Ostali osobni interesi koji bi mogli dovesti do potencijalne situacije sukoba interesa.

Uključiti npr. prošla zaposlenja ili položaje (u trgovačkim društvima, ustanovama, profesionalnim tijelima/sindikatom, nevladinim organizacijama itd.), prava povratka na prethodni posao ili položaj, ponude ili dogovore za buduća zaposlenja itd. (Napomena: članstva u političkim i vjerskim udruženjima i sl. nije potrebno navoditi osim u slučajevima kada bi mogla predstavljati specifičnu situaciju sukoba interesa povezanu s poslom koji obavlja osoba koja popunjava izjavu.)

Alat 11 - Imovinske kartice – zakonske odredbe

Vrsta alata: model propisa/zakona

Primjena: uključiti u zakonski okvir³⁶ / etički kodeks

Obrazloženje

Zakonske odredbe trebale bi se primjenjivati na izabrane dužnosnike, ali mogu se prilagoditi i ostalim kategorijama zaposlenika u javnom sektoru uključujući i državne službenike i službenike u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

U slučaju da dužnosnicima i zaposlenicima u javnom sektoru nije dozvoljeno uključiti se u poslovna partnerstva niti obnašanje rukovodećih položaja u odborima i trgovačkim društvima zbog mogućnosti pojave situacija sukoba interesa, klauzule 7(b), (e) ili (n) modela mogu se urediti s time u skladu.

³⁶ Uređeno Zakonom o sprječavanju sukoba interesa – za dužnosnike i dijelom za rukovodeće državne službenike

Imovinske kartice, odnosno izjave o posjedovanju imovine dužnosnika dostupne su javnosti ali u slučaju zaposlenika u javnom sektoru bolje je da izjave i očitovanja budu dostupna samo čelniku tijela ili nezavisnom tijelu ako takvo postoji.

S obzirom da je način podnošenja imovinskih kartica za dužnosnike uređen Zakonom o sprječavanju sukoba interesa, za ostale javne zaposlenike može se koristiti Alat br. 10.

Alat br. 9 daje alternativnu definiciju „poklona“. Alternativni pristup evidentiranja zaposlenikovih relevantnih interesa ponuđen je u Alatu br. 10.

Alat 12 - Testiranje integriteta zaposlenika u javnom sektoru

Vrsta alata: Opći opis za uspostavu postupka

Primjena: Uključivanje u postojeće propise

Obrazloženje

Testiranje integriteta je alat uz pomoć kojeg su zaposlenici u javnom sektoru namjerno i bez njihova znanja stavljeni u kompromitirajuće situacije i testirani kako bi se njihovi postupci mogli procijeniti.

Na primjer, zaposleniku u javnom sektoru se može ponuditi mito tako da mu se čini da je ponuda stvarna, a njegove će postupke pratiti nadležno tijelo / ustrojstvena jedinica / povjerenik za etiku / etičko povjerenstvo). Ako zaposlenik prihvati „mito“, s pravom se može zaključiti da je korumpiran, barem u toj prilici. Pri tome se testiranje mora provesti uzevši u obzir sva propisana načela, posebno vrijednost „mita“, kako zaposlenik ne bi posumnjao da ga se namjerno želi dovesti u klopku.

Kompleksniji testovi mogu uključivati dulje praćenje, nadziranje i nadgledanje ciljanih zaposlenika, njihova kretanja, suradnike, telefonske razgovore, financijska poslovanja i ostale pokazatelje koruptivnih radnji, nakon čega bi se zaposlenik mogao podvrgnuti kompleksnijim testovima koji su, u biti, tajne operacije protiv zaposlenika.

Iako ispitivanje integriteta može biti snažan alat za otkrivanje korupcije, potreban je oprez iz sljedećih razloga:

- potrebno je za to imati zakonsku osnovu (npr. u slučaju davanja „mita“ zaposleniku na koga se sumnja);
- potrebna je posebna obuka kako bi se postupak mogao djelotvorno primijeniti;
- potrebno je imati zakonsku osnovu za priznavanje dokaza u sudskom postupku;
- postoji rizik da će se među nekorumpiranim zaposlenicima pojaviti strah da bi mogli slučajno biti na meti.

Politika ispitivanja/testiranja integriteta

1. Ispitivanje integriteta može se primjenjivati nasumično, sa svrhom testiranja bilo kojeg zaposlenika u javnom sektoru, ili se može usmjeriti na zaposlenike za koje se sumnja da su korumpirani. Najbolje djeluje kao proaktivan postupak za otkrivanje korupcije.
2. Test bi ponajprije trebalo usmjeriti na zaposlenike u javnom sektoru na čiji je rad bilo pritužbi koje se odnose na ozbiljne koruptivne radnje. Test treba staviti u kontekst područja rada zaposlenika, a situacija se mora činiti poznatom zaposleniku kako bi ga se navelo da iskoristiti mogućnost ostvarenja cilja, a da vjeruje da neće biti otkriven.
3. Takvi dokazi za koruptivne radnje, ako je osigurana prethodna zakonska utemeljenost, mogu se iskoristiti kao dokazi na sudu.

Alat 13 - Proces otkrivanja informacija u interesu javnosti - zaštita „zviždača“

Vrsta alata: Opis procesa

Primjena:

1. Uključivanje u zakonski okvir ili kodeks ponašanja
2. Edukacija i informiranje javnosti

Obrazloženje

Otkrivanje podataka i informacija odnosno ukazivanja na prijestupe i koruptivno ponašanje (poznato i kao „zviždanje“) ključni je instrument u borbi protiv korupcije. Ako se nije ukazalo na prijestup, nije ga moguće niti kontrolirati. Stoga je važno da otkrivanje podataka i informacija u dobroj vjeri i u skladu s postojećim procedurama i zakonima bude djelotvorno zaštićeno³⁷.

Ovaj alat treba poslužiti onima koji žele ukazati na koruptivno ponašanje zaposlenika tijela javne vlasti.

Važno je osigurati da zviždač ne kontrolira proces istrage ili ishod ukazivanja: potrebno je usmjeriti se na ukazivanje, a ne na pitanje je li nešto istinito ili nije.

Za održavanje povjerenja javnosti u rad tijela javne vlasti važno je da zaposlenici na svim razinama budu aktivni i djelotvorni u provedbi postupka ukazivanja te da se on izvodi sukladno propisima i zadanim procedurama. Zloupotrebna zaštita mora se sankcionirati, ako se utvrdi da ukazivanje nije bilo u dobroj vjeri.

Upravljanje procesom odavanja informacija u interesu javnosti - zaštita „zviždača“

Tko može ukazati na postojanje prijestupa?

³⁷ Djelomično je uređeno Zakonom o državnim službenicima i Zakonom o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Kaznenim zakonom, Zakonom o radu, Zakonom o trgovini, Zakonom o zaštiti tajnosti podataka, zakonom o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru

- Bilo koja osoba koja ili radi u tijelu javne vlasti ili zna za postupanje protivno javnom interesu.
- Osoba mora imati opravdan razlog vjerovati da će određena informacija razotkriti prijestup. Ne mora nužno identificirati prijestupnike, ali mora omogućiti dovoljno informacija za pokretanje istrage. Prijaviti se može i anonimno.

Postojeći zakoni uređuju sankcioniranje u slučaju zlouporabe prijavljivanja, a nagrade za prijavljivanje nisu predviđene niti se to preporučuje.

Što bi trebalo razotkrivati?

Različite vrste prijestupa zaposlenika u javnom sektoru, poput:

- Nezakonitog, koruptivnog ili nepoštenog ponašanja, povlašćivanja, zlouporabe ili neetične primjene propisa (tzv. tihi reket)
- Zlouporabe službenih informacija, položaja ili ovlasti
- Neprimjerenog korištenja javnih sredstava ili imovine te zlouporabe radnog vremena³⁸
- Utjecaja na zaposlenika u javnom sektoru kako bi ga se navelo na neprimjerenost postupanje
- Prijetnji osobama zato što su ili bi mogle objaviti informacije od javnoga interesa

Kome se mogu prijaviti / razotkriti informacija?

- Tijelu javne vlasti u kojem je došlo do neprimjerenog postupanja
- Nadležnim istražnim tijelima

Kako se zviždači mogu zaštititi?

- Zakonom je zabranjeno pokretanje postupaka protiv zviždača zbog otkrivanja informacija
- Zaposlenicima koji prijavljuju prijestupe trebalo bi u slučaju potrebe omogućen premještaj
- Zaposlenicima bi trebalo omogućiti sudsku zaštitu i pravo na odštetu u slučaju nezakonitog pokretanja postupka protiv njih ili provedbe drugih nezakonitih sankcija

Zviždačima bi trebalo osigurati zaštitu čak i u slučaju da se razotkrivanje informacije ne može dokazati ili se nije dokazalo, ako dokažu da su imali opravdan razlog vjerovati da se prijestup dogodio.

Koje su zakonske obaveze (nadležnih) tijela javne vlasti?³⁹

Dužnosti (nadležnih) tijela javne vlasti:

- Zaprimanje prijave razotkrivanja
- Povjerljivo rješavanje prijave
- Uzimanje u obzir rizika za prijavitelja ako se prijava odnosi na neko drugo tijelo javne vlasti
- Vođenje evidenciju prijave i izvještavanje na godišnjoj razini
- Obavještavanje prijavitelja o tijeku istrage
- Poduzimanje odgovarajućih radnji u vezi s pritužbom i upoznavanje pritužitelja s pravnim lijekovima

³⁸ Ovdje se posebno radi o korištenju radnog vremena i javnih resursa za obavljanje dodatnih privatnih poslova zaposlenika

³⁹ Ako su takva posebna tijela ustrojena, npr. povjerenstva

Treba li istražiti svaku prijavu?

Ne - tijelo javne vlasti može odlučiti da se istraga ne pokreće, ali samo u uvjetima određenim zakonom, a to su sljedeći slučajevi:

- Tijelo nije nadležno za provođenje istrage – prijava se prosljeđuje nadležnom tijelu
- Prijava nije utemeljena na zakonu
- Neko drugo tijelo ili sud je već rješavalo prijavu
- Postoji bolji način na koji bi se prijava mogla riješiti

Tijelo mora obavijestiti zviždača o razlogu iz kojeg postupak nije pokrenut.

Ostali mogući postupci

Treba osigurati da se zviždači ako nisu zadovoljni mogu:

- Obratiti pučkom pravobranitelju ili nekom drugom nadležnom tijelu: možda postoji osnova za daljnje postupanje
- Potražiti pravni savjet vezan za svoja prava

Postupanje nakon istrage

Nakon istrage nadležno tijelo treba odlučiti ima li dovoljno dokaza koji potvrđuju prijavu.

Ako je temeljem istrage utvrđeno da je prijava osnovana, poduzet će se radnje koje će:

- onemogućiti ponovni prijestup
- sankcionirati prijestupnika
- pozvati prijestupnika na kaznenu odgovornost

Ako je prijava neosnovana, tijelo će pismenim putem obavijestiti zviždača o svojoj odluci.

Ako se zviždač ne slaže s odlukom tijela ili s poduzetim radnjama, treba mu omogućiti obraćanje / podnošenje žalbe.

Tijelo uvijek može obustaviti istragu ako zaključi da ne postoji temelj za prijavu, da se po tome već poduzelo sve što se trebalo poduzeti ili ako postoji primjereniji način rješavanja.

Alat 14 - Edukacija

Vrsta alata: materijali za edukaciju – primjeri iz prakse, pitanja za raspravu na temu sukoba interesa

Primjena: uključivanje u postojeće radionice namijenjene stručnom usavršavanju zaposlenika (potrebno uvrstiti u postojeći zakonski okvir)

Obrazloženje

Cilj ovih primjera iz prakse je omogućiti prepoznavanje situacija sukoba interesa i primjenu primjerenih postupanja utemeljenih na etičkim načelima.

Kako bi se uspostavio što učinkovitiji sustav edukacije o sukobu interesa u javnom sektoru, poželjno je u uspostavu toga sustava uključiti javnost te koordinirati uspostavu sustava i edukaciju s nevladinim organizacijama i drugim društvenim organizacijama.

Pojedini primjeri mogu nekim polaznicima edukacije biti vrlo zahtjevni, stoga bi treneri trebali odlučiti o tome koji su primjeri pogodni za koju skupinu polaznika. Primjeri označeni s * namijenjeni su zaposlenicima u javnom sektoru s duljim iskustvom u obavljanju poslova javnoga sektora odnosno u javnoj službi.

Rasprava o pojedinom slučaju trebala bi trajati ne manje od 10 minuta, želimo li izbjeći površne odgovore.

Potrebno je najprije objasniti pojam integriteta: dolazi od latinske riječi koja znači cjelovit, nepodijeljen, neuništen. Stoga treba razjasniti da se taj termin u obavljanju javne službe / poslova javnoga sektora odnosi na ispravno korištenje sredstava, resursa, imovine i ovlasti, tj. za njihovo korištenje u svrhu za koju su namijenjeni.

Integritet je jedno od temeljnih etičkih načela, a izostanak integriteta može dovesti do korupcije.

Zakonima i propisima ne mogu biti obuhvaćene sve situacije koje predstavljaju ili mogu dovesti do sukoba interesa. Zaposlenici u javnom sektoru moraju prihvatiti odgovornost prepoznavanja i rješavanja sukoba interesa kada se on pojavi. Stoga je prepoznavanje i prijavljivanje sukoba interesa vrlo često stvar naše osobne procjene i savjesti, odnosno našeg integriteta.

Zaposlenici u javnom sektoru trebaju izbjegavati situacije u kojima se pojavljuje sukob njihovih osobnih interesa (dobitak koji žele ostvariti nije nužno materijalni) i obavljanja službene dužnosti odnosno poslova (rad u skladu s opisom poslova ili šire, u skladu s javnim interesom). Čak i prividno postojanje sukoba interesa treba se svesti na najmanju moguću mjeru zbog mogućnosti da se time ugrozi ugled / integritet tijela javne vlasti ili zaposlenika. Ukoliko zaposlenici u javnom sektoru mogu ostvariti osobnu korist temeljem svojih odluka i postupanja, tada možemo reći da su u sukobu interesa – npr. odlučivanje o ishodu odnosno priprema i provedba natječaja kojim se dodjeljuju javna sredstva na koji se prijavio član obitelji zaposlenika.

Primjeri

Primjer 1

Kao načelnica sektora, postavljeni ste za predsjednicu komisije za provedbu javnog natječaja za popunjavanje radnog mjesta u vašem sektoru. Jedna je kandidatkinja u rodu s vašim suprugom i ta činjenica nije poznata ostalim članovima komisije.

Zaključili ste da bi vaš odnos s kandidatkinjom mogao utjecati na vašu objektivnost i obavještavate ostale članove komisije da ćete se izuzeti iz procjene rezultata testiranja kandidata i da ćete, kao predsjednica komisije, donijeti odluku o rang-listi kandidata (na temelju koje će se donijeti rješenje o zapošljavanju najboljeg kandidata) u skladu s odlukom ostalih članova komisije.

Pitanje: Je li ovo primjereno rješenje?

Odgovor: Nije. Na ovu se situaciju treba gledati kao na prividni sukob interesa koji bi mogao ugroziti cijeli postupak zapošljavanja.

Mogao bi se ugroziti integritet čitave komisije i kandidatkinje, ako bude izabrana na natječaju.

Može se postaviti pitanje zašto načelnica sektora nije objasnila komisiji razloge svog izuzeća samo od procjene rezultata testiranja te zašto se nije u cijelosti povukla iz odlučivanja?

Primjer 2

Čelnik koji je odgovoran za odobravanje ugovora za održavanje zgrade tijela javne vlasti na javnom natječaju je odobrio dodjelu posla tvrtki u kojoj je zaposlen njegov sin, na radnom mjestu tehničara.

Čelnik nije nikoga u tijelu javne vlasti izvijestio o situaciji jer je vjerovao da se ne nalazi u sukobu interesa.

Pitanje: Je li ova situacija ozbiljan prividni sukob interesa?

Odgovor: Jest. Može izgledati kao da je čelnik osigurao posao poslodavcu svoga sina.

Situacija bi mogla biti još ozbiljnija ako ugovaranje nije transparentno. U tom slučaju čelniku bi bilo nemoguće dokazati da nije bio u stvarnom sukobu interesa.

Pitanje: Kako bi se ova situacija mogla riješiti?

Odgovor: Kada se provede transparentan postupak vrednovanja ponuda te ako čelnik nije uključen u ocjenjivački sud niti u postupak utvrđivanja uvjeta natječaja, već je uključen samo kao osoba koja donosi formalnu odluku temeljem vrednovanja ponuda od strane ocjenjivačkog suda, čelnikova odluka mogla bi se obraniti.

Čelnik bi tada mogao izjaviti da zaposlenje njegovog sina nije utjecalo na konačnu odluku o odabiru. Iako bi svakako bilo bolje da je unaprijed izvijestio o postojećoj situaciji, kako ne bi doveo u pitanje svoj osobni ugled i integritet te ugledu tijela javne vlasti i postupak donošenja odluke⁴⁰.

Primjer 3

Rukovodeći ste službenik u ustrojstvenoj jedinici koja provodi javnu nabavu. Tvrtka s kojom tijelo u kojem radite već dvije godine ima sklopljen ugovor o održavanju opreme ponudi vam na poklon računalo za korištenje kod kuće. Tijekom vremena direktor tvrtke postao vam je bliski prijatelj. Velik dio posla obavljate kod kuće izvan radnoga vremena, osobito vikendom, a računalo bi vam osim za

⁴⁰ Zakonom o javnoj nabavi također je uređeno da su predstavnici naručitelja dužni potpisati izjavu o postojanju ili nepostojanju sukoba interesa u smislu njihova odnosa ili odnosa povezanih osoba predstavnika naručitelja s gospodarskim subjektima koji se mogu javiti na natječaj.

posao, poslužio i za pisanje raznih seminara za studij koji pohađate. Trenutačno si ne možete priuštiti kupnju vlastitog kućnog računala.

Prijatelj vam je objasnio da je ponuđeno računalo prilično staro i ne vrijedi mnogo te kaže da ga možete zadržati koliko želite.

Ugovor sklopljen između tijela javne vlasti u kojem ste zaposleni i spomenute tvrtke istječe za 3 mjeseca, a vi ste uvijek do sada bili član ocjenjivačkog suda tijela kao naručitelja.

Pitanje: Biste li prihvatili ponudu prijatelja?

Odgovor: Ne biste trebali prihvatiti ponudu. U suprotnome, u trenutku provođenja natječaja, našli biste se u sukobu interesa.

U ovoj situaciji moglo bi se činiti da ste pristrani jer ste ostvarili osobnu korist temeljem položaja kojeg zauzimate u tijelu javne vlasti.

Pitanje: Kakva je, u ovome slučaju, vaša odgovornost kao zaposlenika u javnom sektoru?

Odgovor: Izbjeći sukob interesa i zadržati integritet tijela javne vlasti povezan s postupkom javne nabave.

Primjer 4

Radite u Ministarstvu pravosuđa kao rukovodeći službenik u Sektoru za suzbijanje korupcije. Pomoćnik ministra nadležan za vaš sektor odgovoran je za izradu procjene učinkovite provedbe Kaznenog zakona. Za pomoć pri izradi procjene angažirana je i savjetnička tvrtka. Konzultant savjetničke tvrtke pita vas hoće li biti kakvih neugodnosti ako njegova tvrtka pozove pomoćnika ministra na finale Svjetskog nogometnog prvenstva koje se održava u susjednoj zemlji.

Konzultant napominje da će njegova tvrtka osigurati smještaj i avionske karte te da će pomoćnik biti gost tvrtke na stadionu. Ovo će biti prilika da pomoćnik upozna ministre iz raznih zemalja koji će također biti na prvenstvu. Pomoćnik voli nogomet i bivši je predsjednik Hrvatskog nogometnog saveza.

Pitanje: Postoji li sukob interesa u ovoj ponudi?

Odgovor: Da. Poklon konzultanta može se tumačiti kao pokušaj utjecaja na neovisnu odluku o procjeni provedbe Kaznenog zakona koju bi pomoćnik trebao donijeti uz konzultaciju angažirane savjetničke tvrtke. Poklon bi se također mogao protumačiti i kao namjera da se utječe na buduće odluke ministra po pitanju budućih projekata za koje bi spomenuta tvrtka mogla biti zainteresirana.

Pitanje: Kako biste vi savjetovali ministra?

Odgovor: Da odbije ponudu s obrazloženjem da događaj nije dio službenih obveza pomoćnika ministra.

Primjer 5

Otkrili ste da je vaša kolegica s posla, koja vam je ujedno i prijateljica, u posljednje dvije godine otuđivala uredski materijal i manje količine novca te falsificirala podatke u poslovnim knjigama kako bi prikrila krađe.

Ukradeni uredski materijal prodaje na tržnici u susjednom gradu. Zbog lošeg računovodstvenog sustava tijela javne vlasti u kojem ste zaposleni, nitko nije ništa posumnjao. Muž vaše prijateljice je bolestan i ona je primorana uzdržavati njega i djecu te ona i njezina obitelj ne mogu voditi pristojan život preživljavajući od njezine plaće.

Pitanje: Jeste li u ovom primjeru u sukob interesa?

Odgovor: Jeste. Vi biste po službenoj dužnosti trebali prijaviti krađu, ali ako ju ne prijavite, vi svoj privatni interes, tj. prijateljstvo s vašom kolegicom pretpostavljate javnom interesu.

Činjenica da je vaša kolegica krala od poslodavca je zlouporaba položaja za stjecanje osobne koristi, što je i više nego sukob interesa.

(Pogledati Alat br. 1 – definicija)

Primjer 6

Službenik ste za informiranje u gradskom uredu. Zaprimili ste prijavu koja se odnosi na nepravilnosti vezane uz provedbu postupaka javne nabave.

Grad godišnje izdvaja određenu količinu novca za tiskanje materijala – letaka, brošura i raznih edukativnih materijala za građane i službenike. Tri tiskare koje je Grad angažirao poznate su po odličnom odnosu cijene i kvalitete svojih usluga.

Tijekom postupka ispitivanja osnovanosti zaprimljene prijave, utvrdili ste da je ujak jednog od službenika Službe za zajedničke poslove⁴¹ kupio tiskaru. Među poslove spomenutog službenika spada i obrada prijava na natječaje. Utvrdili ste i da je, kao član ocjenjivačkog suda, utjecao na to da tiskara njegovog ujaka pobijedi na natječaju iako je ponuđeni iznos bio jednak kao i iznos ponuđen iz drugih tiskara. Kao razlog tome je naveo činjenicu da je tiskara njegovog ujaka pouzdanija i da će obaviti bolji posao.

Pitanje: Postoji li ovdje sukob interesa?

Odgovor: Postoji prividni sukob interesa – zbog obiteljskih veza. Čini se da je službenik odlučivao proizvoljno, te je na temelju svog mišljenja isključivao ostale tiskare iz natjecanja.

Ispitivanje može pokazati da je točno da je tiskara njegovog ujaka najbolji kandidat i da službenik to može i dokazati. Ovdje se dakle radi o prividnom sukobu interesa. (Pogledati Alat br. 1)

⁴¹ Služba za zajedničke poslove obavlja zajedničke poslove za potrebe Ureda: opće, informatičke, planske, materijalno-financijske, računovodstvene, administrativne i pomoćno-tehničke poslove, poslove javne nabave te poslove planiranja, razvoja i upravljanja ljudskim potencijalima za potrebe Ureda

Pitanje: Je li došlo do iskorištavanja položaja i ovlasti?

Odgovor: Tako se čini, iako ovisi o specifičnim činjenicama vezanim uz ovaj slučaj.

Primjer 7

Tijelo javne vlasti u kojem radite ima velike mjesečne izdatke za tiskane materijale. Za taj posao su zadužene 3 tvrtke i sve tri su poznate po dobrom omjeru cijene i kvalitete.

Vaš otac nedavno je kupio tiskaru. U opisu vašeg posla je i obrada prijave na natječaje.

Imate pristup natječajnoj dokumentaciji i ponudama ostalih ponuđača i vaš vas je otac zamolio da pogledate njihove iznose kako bi on dao najnižu ponudu. Tijelo u kojem ste zaposleni je upravo pokrenulo veliki program rezanja troškova.

Znate da bi se moglo uštedjeti mnogo novca na tiskarskim troškovima ako učinite onako kako vam je predložio otac.

Pitanje: Je li sukob interesa ako bi tijelo u kojem radite moglo izvući korist i uštedjeti? Znači li da je ovakav postupak u redu zato što predstavlja uštedu?

Odgovor: To je sukob interesa. Uštede ne mogu biti opravdanje za koruptivne radnje. Službenik bi ostvario osobnu korist ostvarujući obiteljski interes.

Pitanje: Je li u ovome slučaju važan dojam koji se ostavlja u javnosti? Zašto?

Odgovor: Da, zbog potrebe očuvanja povjerenja javnosti u integritet tijela javne vlasti i postupaka. Pristranost te zlouporaba položaja i ovlasti (iskorištavanje poslovnih tržišnih informacija tako da ih se prosljedi natjecatelju zbog privatne koristi) u ovome slučaju predstavljaju koruptivno ponašanje, unatoč činjenici da bi tijelo moglo uštedjeti.

Situacije iz kojih bi moglo biti razvidno bilo kakvo pomanjkanje integriteta potrebno je izbjegavati.

Primjer 8

U brojnim prilikama, često i izvan radnoga vremena, velik broj rukovodećih zaposlenika tijela javne vlasti nadležnog za razvoj prometne infrastrukture odlazi na ručkove ili večere s raznim poslovnim ljudima, predstavnicima škola, crkve, lokalnih medija, građevinskih tvrtki, te s raznim konzultantima. Na to se gleda kao na uobičajenu aktivnost spomenutih zaposlenika za koju nisu dodatno plaćeni niti nagrađeni te to nikada nije predstavljalo problem u tijelu u kojem su zaposleni.

U medijima je međutim o takvom jednom druženju izašla vijest koja je takav ručak okarakterizirala kao „raskošan ručak za javne službenike u organizaciji poznate građevinske tvrtke“. Događaj se zbio tjedan dana prije nego što je nadležno tijelo odlučivalo o potpisivanju velikih građevinskih ugovora. Novinari su pisali i o tome kako su organizatori ručka do sada pobjeđivali na većini natječaja.

Pitanje: Postoje li u ovome slučaju kakva sporna pitanja vezana uz integritet?

Odgovor: Iako su društveni kontakti između predstavnika javnog i privatnog sektora neizbježni, a ponekad su čak i poželjni, spomenuti ručak o kojem se pisalo kao o raskošnom održao se u trenutku u kojem bi se lako moglo posumnjati u integritet zaposlenika i postupak provođenja javnog natječaja. U

ovom je slučaju nevažna činjenica što se ručak održavao u njihovo slobodno vrijeme (ne mogu tvrditi kako su bili prisutni u svojstvu građana).

Tijelo javne vlasti mora biti u stanju dokazati da postupak javne nabave nije korumpiran. Ukoliko ne može, utoliko se na ovu situaciju može gledati kao na donošenje odluke od strane tijela prikriivenim utjecajem na zaposlenike postupcima koji predstavljaju koruptivne radnje – te to treba istražiti.

Primjer 9*

U WC-u slučajno čujete razgovor između kolegica iz drugog sektora. Jedna od njih tvrdi da je promaknuta na bolje plaćeno radno mjesto nakon što je načelniku sektora rekla da ga neće prijaviti zbog uzimanja mita od građana.

Kao iskusni rukovodeći službenik, svjesni ste da je uzimanje mita ozbiljno kazneno djelo. Tijelo javne vlasti u kojem ste zaposleni provodi strogu politiku koja se odnosi na traženje i primanje mita, kojom je osim ostalog uređeno da rukovodeći zaposlenici svojim postupanjem budu primjer ostalim zaposlenicima u njihovim ustrojstvenim jedinicama. Također ste upoznati s činjenicom da je spomenuti načelnik sektora omiljen u svom sektoru i među ostalim rukovodećima.

Pitanje: Postoji li u ovoj situaciji sukob interesa?

Odgovor: Da, ukoliko prevlada vaš osobni interes te se pravite da niste čuli razgovor, čime biste izbjegli za sebe neugodnu situaciju.

Ovo se ujedno kosi s vašom službenim dužnošću rukovoditelja – situacija opisuje ne samo problem podmićivanja već i provođenje postupka promaknuća koji bi se trebao temeljiti na zaslugama.

Međutim, ako priča koju ste čuli nije istinita, mogli biste riskirati vaš ugled kao i ugled sustava za upravljanje ljudskim potencijalima, s obzirom da se širenje takvih priča teško zaustavlja. Iako niste zaposleni u toj ustrojstvenoj jedinici, vaša je dužnost da postupate odgovorno i osigurate da se situacija ispita.

Primjer 10*

Rukovodeći službenik, ovlašten za potpisivanje rješenja iz područja službeničkog sustava i odobravanje poslovnih izlazaka službenika, ne želi odobriti odlazak na radionice i edukacije nekim državnim službenicima, opravdavajući takve svoje odluke tvrdnjom da se radi o službenicima „koji su problematični u svojim istupima“, ne dajući pri tome nikakvo dodatno obrazloženje. Međutim, radi se uvijek o istim službenicima, za koje je sasvim razvidno da pripadaju određenoj religijskoj, svjetonazorskoj ili nacionalnoj skupini, bez obzira na to što su to kompetentni i vrijedni službenici.

Pitanje: Postoji li u ovoj situaciji sukob interesa?

Odgovor: Ovo je primjer ozbiljnog sukoba interesa i zlouporabe položaja i ovlasti. Predrasude tog rukovodećeg službenika prema određenoj religijskoj, svjetonazorskoj, etničkoj ili nacionalnoj skupini u suprotnosti su s ustavnim načelima i zakonskim odredbama te štete interesima tijela.

Onemogućeno je ostvarivanje prava zaposlenika koji su željeli pohađati radionice.

Ovdje se radi i o kršenju propisa koji se odnose na suzbijanje diskriminacije i nejednakih mogućnosti, što otvara mogućnost i sankcioniranja toga tijela.

Primjer 11*

U opis poslova službenog vozača ulazi i korištenje službenog vozila za dostavu službenih. Priroda njegovog posla je takva da mora uvijek biti dostupan te da se nalazi izvan tijela javne vlasti u kojem je zaposlen većinu radnih dana. Poslove obavlja uz minimalan nadzor. Vozač je zaposlenik toga tijela već mnogo godina i nikada s njime nije bilo problema.

S obzirom na fleksibilnost svoga posla, tokom radnog dana on obavlja privatne poslove poput odlaska u kupovinu ili vožnje djece u školu.

Pitanje: Predstavlja li obavljanje privatnih poslova u službenom vozilu tijela javne vlasti i za vrijeme radnog vremena prihvatljivo ponašanje?

Odgovor: Ukoliko ne predstavlja dodatne troškove ili rizike za to tijelo javne vlasti, utoliko bi ovakvo ponašanje moglo izgledati kao prihvatljivo.

Opravađavanje takvih postupaka predstavlja prividni sukob interesa i pristranost prema vozaču. Ponašanje zaposlenika u javnom sektoru koje uključuje korištenje službenog vozila u privatne svrhe također je problematično.

Obavljanje privatnih poslova uz prešutno odobrenje nadređenog, a ne formalno odobrenje tijela mogu biti pogrešno shvaćeni, a istodobno i protuzakoniti.

Primjer 12*

Ustrojstvena jedinica u kojoj ste zaposleni nadležna je za izdavanje odobrenja restoranima i štandovima s hranom na tržnici u gradu. Vaš posao uključuje obradu zahtjeva. Jednoga dana, vlasnik popularnog štanda s hranom dolazi u vaš ured tražeći po hitnom postupku obnovu odobrenja koje istječe sutra. Tvrdi kako je bio odsutan zbog nekog neodgodivog posla i nije primijetio datum važenja odobrenja.

Proces obnove odobrenja obično traje tjedan dana. Trgovci bez odobrenja strogo se kažnjavaju. Ako inspeksijske službe otkriju da taj vlasnik štanda trguje bez odobrenja, mogao bi izgubiti štand na tržnici te bi mu se odobrenje moglo trajno ukinuti.

Vlasnik toga štanda nudi besplatne obroke vama i vašoj obitelji čitav mjesec ako pristanete obnoviti njegovo odobrenje odmah istoga dana. S obzirom na vaša primanja, ovakva ponuda vam je prilično vrijedna. Ako odbijete ponudu, vlasnik će se uvrijediti. Iako tijelo javne vlasti u kojem radite provodi vrlo striktna pravila nepodmićivanja, u pravilima nisu izričito navedeni darovi u obliku hrane.

Pitanje: Koje etičke probleme možete uočiti u ovome primjeru?

Odgovor: Ponuda vrijednog poklona stvara sukob interesa.

Rješavanje toga zahtjeva suprotno propisanoj proceduri, odnosno prije onih predanih na vrijeme također predstavlja problem.

Tvrđnja kako će se trgovac uvrijediti ako odbijete poklon ne može biti opravdanje. Ponuđeni poklon predstavlja mito kojim se od vas traži da ne poštujete proceduru obrade zahtjeva i iskažete pristranost prema tom trgovcu na štetu ostalih trgovaca.

Primjer 13*

Zaposlenik – koordinator za savjetovanje sa zainteresiranom javnošću zadužen je prikupiti i sistematizirati komentare građana koji su se uključili u javnu raspravu vezanu uz prijedlog zakona kojim se regulira zaštita okoliša u šumarstvu i drvnjoj industriji. Zaposlenik u tajnosti izbacuje prijedloge i komentare koji se ne slažu s njegovim osobnim mišljenjem kako bi se Vlada trebala jače zauzeti za zaštitu okoliša, osobito šumskih područja. Zaposlenik se bavi znanstvenim radom u području šumarstva i vrlo je stručan u svom području.

Pitanje: Jesu li postupci zaposlenika ispravni?

Odgovor: Nisu. Ovo je stvarni sukob interesa.

Pitanje: Je li u redu raditi u skladu sa svojim vjerovanjima, posebno ako ste uvjereni da ste u pravu, odnosno da branite svoj stav i izražavate svoje mišljenje?

Odgovor: U ovom slučaju ne možemo reći da je zaposlenik branio svoj stav i „samo izražavao svoje mišljenje“. Zatajivši dio prikupljenih informacije kako bi ostvario neke svoje osobne ciljeve, iskrivio je podatke te na temelju toga sastavio izvješće o provedenom savjetovanju. Takav postupak je protuzakonit – zaposlenik je nepošten, povrijedio je povjerenje javnosti i dao je prednost osobnom interesu nad obavljanjem službene dužnosti.

Činjenica da je zaštita šuma u javnome interesu, u ovome slučaju nije otklonila situaciju sukoba interesa.

Primjer 14*

Vijećnik u općinskome vijeću glasao je za izgradnju nove, sporne ceste koja bi se trebala graditi kroz staru šumu, omiljenu među turistima koji vole divljinu. Izgradnja ceste koristila bi vijećnikovom bratu jer bi olakšala pristup do njegovog poljoprivrednog zemljišta.

Protivnici izgradnji naglašavaju kako će cesta odvratiti šetače jer to područje više neće biti zabačeno kao prije i povećat će zagađenje potoka i rijeka tog područja. Također tvrde da je vijećnik u sukobu interesa koji nije izjavio, te je u neskladu s odredbama propisa koji su na snazi. Vijećnik je iskoristio svoj utjecaj u lokalnim medijima kako bi potaknuo kampanju koja je naštetila ugledu ljudi koji su mu se suprotstavili.

Na sve to vijećnik je izjavio: „Ovo je mala općina i sukob interesa ovdje ne predstavlja ništa jer se svi međusobno poznaju. Također, puno je ljudi ovdje u bračnom ili obiteljskom srodstvu. Svi su upoznati s time što je općinsko vijeće odlučilo, propisi koji uređuju pitanja etike su sasvim nepotrebni jer mi ovdje stvari oduvijek radimo na ovaj način.“

Pitanje: Koja su u ovome primjeru problematična područja vezana uz integritet?

Odgovor: Vijećnik je u sukobu interesa – na njegovu je odluku utjecao privatni interes, omogućavanje lakšeg pristupa bratovom posjedu.

Pretpostavka da su svi upoznati s tuđim interesima jer svi sve poznaju nije dovoljna za nepridržavanje etičkih načela temeljenih na etičkim kodeksima. Etički kodeksi predstavljaju važni standard i ulijevaju povjerenje građanima.

Iako se radi o maloj općini, transparentnost rada osigurava odgovornost u radu službenika i dužnosnika.