

Sukob interesa u javnim službama

Sabljić, Renata

Undergraduate thesis / Završni rad

2025

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:021058>

Rights / Prava: [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2025-03-26**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



SVEUČILIŠTE U ZAGREBU PRAVNI FAKULTET,
STUDIJSKI CENTAR ZA JAVNU UPRAVU I JAVNE FINACIJE,
STRUČNI PRIJEDIPLOMSKI STUDIJ JAVNA UPRAVA

Renata Sabljic

SUKOB INTERESA U JAVNIM SLUŽBAMA

ZAVRŠNI RAD

MENTOR: izv. prof. dr. sc. Teo Giljević

Zagreb, 2024.

Izjava o izvornosti

Ja, Renata Sabljic, pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor završnog rada, te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristila drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Renata Sabljic, v.r.

Sadržaj:

1. UVOD	1
2. INSTITUCIJA SUKOPA INTERESA KAO PREDVORJE KORUPCIJE	2
2.1. Definicija korupcije i njena povezanost sa sukobom interesa	2
2.2. Važnost uspostave etičkog okvira i rješavanja sukoba interesa	4
2.3. Evolucija pojma sukoba interesa	7
2.4. Pregled globalnih inicijativa i standarda za prevenciju sukoba interesa	8
2.4.1. Sjedinjene Američke Države	8
2.4.2. Velika Britanija	10
2.4.3. Francuska	11
2.4.4. Njemačka	13
2.4.5. Tranzicijske zemlje	15
2.5. Pravni Okvir Sukoba Interesa u Europskoj Uniji i Republici Hrvatskoj.....	16
2.5.1. Pravni okvir u Republici Hrvatskoj	16
2.5.2. Predmet Zakona o sprječavanju sukoba interesa	20
2.5.3. Usklađenost Hrvatske s pravnim okvirom EU.....	22
3. POJAVA SUKOPA INTERESA U RAZLIČITIM KONTEKSTIMA.....	25
3.1. Sukob interesa u privatnom sektoru	25
3.2. Sukob Interesa u Zdravstvenom Sektoru.....	28
3.2.1. Specifičnost sukoba interesa u zdravstvenom sektoru.....	28
3.2.2. Problemi vezani u etički kodeks javnih zdravstvenih ustanova.....	32
3.2.3. Uloga profesionalnih organizacija i udruženja	33
3.3. Izazovi i preporuke za budućnost	36
3.4. Uloga medija i javnosti u prepoznavanju sukoba interesa i etičkih problema	37

4. PREVENTIVNE MJERE I STRATEGIJE ZA UPRAVLJANJE SUKOBOM INTERESA	
.....	39
4.1. Edukacija, unutarnje politike i procedure.....	39
4.2. Transparentnost i odgovornost kao ključne strategije.....	41
5. ZAKLJUČAK	41
Literatura:	43

1. UVOD

Sukob interesa predstavlja situaciju u kojoj su osobni interesi pojedinca u međusobnoj suprotnosti s javnim interesima, te mogu utjecati na objektivno i nepristrano donošenje odluka u obavljanju njegove dužnosti. Ova pojava posebno je značajna u javnim službama, gdje nepravilno upravljanje sukobom interesa može voditi do zloupotrebe položaja, smanjenja povjerenja javnosti te naposljetku do korupcije. Područje javnih službi je vrlo osjetljivo područje, od velike važnosti za građane, koji su ujedno i korisnici tih usluga, pa je samim time pod učestalim povećalom javnog interesa i predmet mnogih medijskih objava. Uvođenjem pravnog okvira i mehanizama za prevenciju sukoba interesa, kao što je *Zakon o sprječavanju sukoba interesa* (NN 143/2021, 36/2024), nastoji se osigurati transparentnost i etičko ponašanje službenika, no u isto se vrijeme postavlja pitanje; je li zakonski okvir i donošenje formalnih akata dovoljno, ili su potrebni znatni naponi u sveopćoj etičkoj edukaciji samih javnih službenika, kao i građana? Cilj ovog rada je istražiti etičku prirodu sukoba interesa, njegovu povezanost s korupcijom, analizirati pravni okvir na snazi u Europskoj uniji i Republici Hrvatskoj, dati osvrt na sukob interesa u privatnom sektoru (posebice zdravstvenom) naspram javnog sektora, te predložiti mjere uspješnog upravljanja. Rad će krenuti s analizom i definicijom korupcije kroz koju se pojavio usko povezan pojam sukoba interesa. Kroz ovu analizu ističe se važnost reformi sustava javne uprave koje pomažu u depolitizaciji javnih službi i stvaraju javnu upravu neovisnu o središnjoj vlasti a odgovornu građanima kao korisnicima javnih usluga. Ovdje je od velike važnosti da ona bude transparentna. Zašto je to od velike važnosti, promatrati ćemo na primjeru Republike Hrvatske u kojoj je sustav još uvijek relativno centralistički nastrojen uz snažan politički utjecaj. Sukob interesa je temelj za plodno tlo pri razvoju korupcije, i zato je bitno sagledati razvoj njegove kontrole kao jednog od glavnih instrumenata u postizanju nadzora rada upravnih organizacija i postizanja odgovornosti službenika. Rad će se nadalje baviti pregledom institucionalnih okvira i instrumenata nadzora, gdje se posebno ističu etički kodeksi, te će pružiti uvid u etičke kodekse u Republici Hrvatskoj, kao i uvid u predmet Zakona o sprječavanju sukoba interesa. Nadalje, da bismo uvidjeli u kojem stupnju su naponi Republike Hrvatske u skladu s naporima drugih, razvijenijih zemalja, proći ćemo kroz najbitnije inicijative globalnih zemalja poput SAD-a, Francuske, Velike Britanije, Njemačke. U komparativnom pregledu pomoći će dokumenti poput izvješća Europske Komisije o vladavini prava i antikorupcijskim mjerama, te evaluacijski krugovi GRECO-a, kojima se nastoji utjecati i usmjeriti napore zemalja članica u izgradnji što efikasnije etičke

infrastrukture. Pregled će pokazati kako nisu samo tranzicijske zemlje mijenjale i stvarale svoje zakonske propise i "soft law" dokumente, već su to činile i razvijene zemlje, posebice utjecajem javnosti i političkih skandala, a kojih nisu lišene niti velike demokracije. Unatoč iznimnim naporima, i tim zemljama evaluacija pokazuje mjesto za naredni napredak. Pregledom pravnoga okvira Europske Unije pa paralelno s time i Republike Hrvatske, rad će se baviti evolucijom koju je Hrvatska imala u smislu usklađenja s EU. Hrvatska je uz prilagodbu zakona, razvila i nekoliko etičkih kodeksa koji objedinjuju preporuke uspostave mehanizama dobrog upravljanja i sprječavanja korupcije u javnom sektoru. Rad će pružiti osvrt na veliku važnost sukoba interesa u javnom sektoru, ističući kao primjer zdravstveni sektor, koji je od posebne važnosti za najosjetljiviju skupinu građana a to su pacijenti. Iz razloga osobite važnosti i osjetljivosti, ovaj sektor ima i svoje posebne probleme koji će se navesti i proanalizirati. Sukob interesa pojavljuje se i u privatnom sektoru. Ovdje će se promotriti kako je privatni sektor po uzoru na javni sektor, sve više reguliran po pitanju sprječavanja korupcije, pa tako i sukoba interesa, a posebice u elementima međusobne suradnje s javnim sektorom. Ističu se i neki dobri primjeri suradnje privatnih profesionalnih organizacija s javnim sektorom. Navesti će se i sve veća uloga medija na kreiranje javnog mišljenja, a što će se pokazati kroz primjer nekih svjetski poznatih javnih skandala. Naposljetku kao rezultat analiza proizašlih iz ovog rada predložiti će se niz preventivnih mjera kao i tema za strategije uspješnijeg upravljanja sukobom interesa u javnim službama.

2. INSTITUCIJA SUKOBIA INTERESA KAO PREDVORJE KORUPCIJE

2.1. Definicija korupcije i njena povezanost sa sukobom interesa

Korupcija se može definirati kao zlouporaba povjerenih ovlasti radi osobne koristi. Sam pojam korupcije upućuje na postojanje dubljih nepravilnosti samog političkog sustava jedne države. Sama riječ ukazuje na kvarenje sustava moralnih i etičkih normi upravo kod onih koji te norme trebaju upotrebljavati. Kod onih koji koriste javnu moć i upravljaju javnim sredstvima a za što su dobili povjerenje građana. „Shvaćanje po kojem "novac pokreće svijet" uzrokom je raznih oblika neetičnog ponašanja službenika prema građanima“ (Marčetić G., 2005., str. 135.). S dolaskom globalizacije i privatizacije u društvima, došlo je do pojave neobuzdane korupcije, držanja stvari u tajnosti, sukoba interesa, neetičnosti i u skladu s time gubitka odgovornosti na upravnim funkcijama. Korupcija i različite prijevare potrošača (ako govorimo i o privatnom

sektoru), mogu se naći na svim razinama društva. Statistički podaci pokazuju manju rasprostranjenost korupcije u razvijenijim zapadnim zemljama, naspram postsocijalističkih zemalja i zemalja u razvoju. Zanimljivo je pritom da velike korporacije tih istih razvijenih zemalja, mnoge svoje poslove obavljaju upravo u tim nerazvijenim zemljama, gdje je po ranije spomenutom geslu "novac pokreće svijet", vidljiva borba za ostvarenjem što veće zarade, a to u konačnici pridonosi jačanju korupcije u tim istim zemljama. Kako ističe Marčetić, G. (2005.), postoje dvije vrste korupcije, tzv. *administrative corruption* i *states capture*. One se ne trebaju nužno pojaviti skupa u istoj zemlji i jednako zastupljeno. Administrativna korupcija se odnosi na nedopušteno plaćanje ili davanje benefita javnim službenicima u zamjenu za nedozvoljeno ili netransparentno postavljanje pravila. Takav oblik korupcije prvenstveno se odnosi i podrazumijeva pod korupcijom kada govorimo o javnim službenicima. *States capture* je pak oblik korupcije, mnogo opasniji za tranzicijske zemlje. Oglada se u nastojanjima moćnih poduzeća da sebi stvore i prilagode zakonsku i političku okolinu, tako da javnim službenicima pružaju netransparentnu proviziju ili druge beneficije. U takvom gospodarstvu vrlo je slaba zaštita građanskih prava i sloboda, što se može spriječiti jedino političkim i institucionalnim reformama. Uz pomoć reformi, jača se vlast, što oslabljuje tajne veze između moćnih poduzeća i službenika koji stječu osobne benefite upravo iz razloga slabosti vlasti. Prema Marčetić, G. (2005.) u Hrvatskoj građani gotovo uvijek navode postojanje upravne/administrativne korupcije. Razlog je vjerojatno taj što češće dolaze u doticaj s niže rangiranim službenicima. Za pojavu korupcije *states capture*, vrlo je vjerojatno da nisu ni svjesni.¹ Krucijalno je pri primjeni velikih sistemskih reformi, obratiti pažnju na depolitizaciju javnih službi, tj. stvaranje javne uprave koja je neovisna o političkoj vlasti. Iako su mnoge tanzicijske zemlje (pa tu uključujemo i Hrvatsku) uložile znatne napore da depolitiziraju svoje upravne sustave, u praksi to još nije postignuto. Sam vrh upravnog sustava nema jasnih granica između rukovoditelja koji su politički imenovani i profesionalnog vodećeg osoblja koje se bavi isključivo upravnim poslovima. Pri svakoj je smjeni vlasti težnja za smjenom velikog broja vodećeg osoblja. Neke zakonske odredbe daju dodatni put politizaciji sustava jer omogućuju relativno veliku slobodu rukovoditeljima o odlučivanju po pojedinim pitanjima, ili se pak ta sloboda ne ograničava i nadzire. U Hrvatskoj početkom 1990-ih službenici su bili selekcionirani mahom prema

¹ Prema istraživanju *Southeast Legal Development* provedenom u travnju 2002., hrvatski građani kao nakorumpiranije stavljaju carinike (51,5%), zatim porezne službenike u općini i političare (48%). Na treće mjesto stavljaju policajce i liječnike (47,5%), zatim suce, službenike ministarstava i odvjetnike (Marčetić, G., 2005.)

političkim kriterijima, što je rezultiralo i znatnim padom zaposlenosti u javnoj upravi, dok kasnijih godina državni službenici dolaze u bolji položaju u smislu sigurnosti zaposlenja, no međutim sustav je još uvijek centralistički usmjeren uz snažan politički utjecaj. Izmjenama zakonodavstva koje ne predviđa nikakav poseban stručni kriterij, jača broj politički imenovanih upravnih dužnosnika (npr. pomoćnik ministra ili tajnik ministarstva koje imenuje Vlada na prijedlog ministra, a prema stranačkoj pripadnosti). Nakon smjene političke vlasti, te osobe u najčešćem slučaju odlaze i zamjenjuju se s drugima. To dovodi do nekointinuiteta u upravljanju upravnim jedinicama i smanjenja kvalitete njihovog rada, jer vodeći ljudi nisu stručnjaci. Takva pojava ima dalekosežne posljedice na mnoga pitanja u službeničkom sustavu. Otvaraju se pitanja poput ; Kakav se pojedinac prima u službu? Kako napreduje u službi? Tko razmatra taj proces? Da li se i druge okolnosti uzimaju u obzir prilikom stupanja u službu, posebice politički pogodnih kandidata? U tom kontekstu, vrlo je bitno govoriti i o razvoju pojma sukoba interesa, kao jednom od instrumenata nadzora nad radom upravnih organizacija i nositelja javnih dužnosti. Sukob interesa, odnosi se na situaciju u kojoj privatni interesi službenika ili dužnosnika mogu utjecati na njihovo profesionalno djelovanje. Kada se sukob interesa ne prepozna ili ne rješava adekvatno, on može postati plodno tlo za korupciju (Transparency International, 2020). Sukob interesa stvara temeljne uvjete za razvoj korupcije jer omogućava pojedincima da koriste svoj položaj za osobne interese na štetu javnog interesa. Na primjer, službenik koji donosi odluke u korist poduzeća u kojem ima financijski interes, a ne na temelju javnog dobra, uklapa se u obrazac koruptivnog ponašanja. Primjeri sukoba interesa u javnim službama su brojni i mogu se naći na svim razinama vlasti. Jedan od poznatijih slučajeva uključuje situacije gdje javni službenici istovremeno obavljaju poslove u privatnom sektoru koji su u direktnom sukobu s njihovim javnim dužnostima. Takvi slučajevi ugrožavaju povjerenje građana u javne službe i znatno narušavaju njihov integritet, a koje je jedno od temeljnih načela u obavljanju poslova od javnog značaja.

2.2. Važnost uspostave etičkog okvira i rješavanja sukoba interesa

Javni službenici su sve manje poimani kao povlaštena elita sa svrhom obavljanja birokratskih poslova, a sve više ih javnost i građani vide kao svojevrstne čuvare javnih resursa i one koji bi trebali uživati veliko povjerenje građana. Iz tog razloga, stupanjem u javnu službu, od pojedinca se očekuje vrlo visok stupanj integriteta, kojime on sam svoje interese stavlja ispod javnih interesa. Građani očekuju da će dužnosnici donositi odluke na temelju općeg dobra, a ne osobnih interesa. Kada postoji sukob interesa, povjerenje građana u nepristranost i integritet

javnih institucija dolazi u pitanje. Etika u javnoj upravi temelji se na načelima transparentnosti, odgovornosti i nepristranosti. Ako službenici ne prepoznaju ili ne rješavaju sukob interesa, ta načela su dovedena u pitanje, a to može dovesti do ozbiljnih posljedica, uključujući narušavanje integriteta samih odluka, gubitak povjerenja javnosti, te potencijalno dovesti do pravnih i financijskih sankcija za uključene osobe, s posljedicama negativnim za cjelokupno društvo.² Upravo zbog ozbiljnosti posljedica i njihovog dalekosežnog učinka, važnost postojanja čvrstih zakonskih i institucionalnih okvira koji će osigurati prepoznavanje i pravovremeno rješavanje sukoba interesa, je iznimna. 1990-ih, OECD je proveo istraživanje u 9 svjetskih zemalja, s ciljem utvrđenja tzv "okvira etičke infrastrukture". Istraživanje je pokazalo da postoje ključne mjere u kojima se taj okvir ogleda, a to su; 1) jasni etički standardi za javne službenike, 2) etički standardi ogledani u zakonodavnom okviru, 3) kodeksi ponašanja dostupni javnim službenicima 4) jasna prava i dužnosti javnih službenika, 5) jaka politička odgovornost za uspostavu etičkih pravila u javnim službama, 6) otvorenost i transparentnost odlučivanja, 7) jasna pravila interakcije privatnog i javnog sektora, 8) Upraviteljske funkcije promiču etično ponašanje i pravila, 9) upravljačke procedure i propisi promiču etično ponašanje, 10) uvjeti za rad javne službe podržavaju i omogućuju etično ponašanje, 11) adekvatni mehanizmi određivanja odgovornosti javnih službenika, 12) adekvatne procedure i sankcije u slučaju nepoštivanja (OECD, 1998.) Promatrajući predloženi set mjera za osiguravanje ostvarenja etičnosti u obavljanju javne službe može se zaključiti da glavninu mjeru čini: i) Zakonodavni okvir - nužan za uspostavu nadzora i procesuiranja svih nepravilnosti, kao i uvid javne vlasti kako bi ona mogla uspostaviti odgovornost, zatim ii) Etički Kodeksi - osiguravaju službenicima osnovni set smjernica kako se ponašati u obavljanju službe, ali ujedno pokazuju javnosti očekivanja od javnih službi. iii) Središnje tijelo - koje će vršiti nadzor i koordinirati aktivnosti usmjerene k etičkim normama, a u isto vrijeme i stvarati uvjete za jačanje etičke kulture u javnoj upravi. Kao zadnji, no jednako vrijedan faktor, važno je napomenuti i iv) predanost političkog vodstva i ,transparentnost prema građanima - što ih u konačnici i uključuje na sudjelovanje. Iz svega navedenog, može se zaključiti da su osim zakonskih propisa, krucijalni dokumenti Kodeksi ponašanja državnih dužnosnika koji posebno naglašavaju odgovornost dužnosnika za pridržavanje etičkih standarda, i bitan su dio etičkog okvira . U Republici Hrvatskoj, 2011.

² Sukob interesa prisutan je u različitim sektorima. Društvene posljedice koje može prouzročiti, uzmemo li za primjer zdravstvo, jest donošenje medicinskih odluka, a što može dovesti do većih troškova ili nepotrebnog rizika za pacijente. U obrazovanju, primjerice, može se utjecati na zapošljavanje, promaknuća i ocjenjivanje, a što posljedično narušava kvalitetu cijelog obrazovnog sustava

donesen je *Etički kodeks državnih službenika* (NN 40/11, NN 13/12) , koji je zamijenio prethodne (2006., 2008.), a kojemu je svrha „promicanje etičkih načela, moralnih načela i vrijednosti u ponašanju državnih službenika u službi, s ciljem ostvarivanja zajedničkog dobra i javnog interesa te povjerenja građana u državnu službu“. Ovaj kodeks, osim etičkih načela i mehanizama njihove provedbe, koji su u mnogoćemu detaljniji od većine Kodeksa koje su druge zemlje bivše Jugoslavije donijele, sadrži i odredbe o sukobu interesa i zaštite službenih podataka.³ Neke službe su također usvojile i svoje vlastite kodekse, primjerice *Etički Kodeks policijskih službenika* (NN 62/12), a koji je kasnije mijenjan prema preporukama GRECO-a iz prosinca 2021.g.. GRECO je preporučio da se Etički kodeks policijskih službenika ažurira i da se njime detaljno obuhvate sva pitanja integriteta (poput darova, sukoba interesa, vanjske aktivnosti, postupanje s povjerljivim informacijama, kontakt s trećim stranama), te da se izradi priručnik koji će ilustrativno prikazati tematiku s primjerima iz prakse. Također da se Etički Kodeks javno obznani. (Preporuka xiii., točka 43. Compliance Report for Croatia — GRECO V evaluation round). Po tim preporukama izmjenjen je *Etički Kodeks policijskih službenika* (NN 143/2023), a što je kasnije GRECO u svom drugom izvješću prepoznao kao djelomično ispunjenje, i preporučio još neke dodatne preporuke poput potrebe da se u Kodeks uvrsti i ugošćivanje ili male usluge u naravi, zlouporaba informacija i neovlašteni pristup određenim informacijama te zlouporaba javnih resursa i vanjske aktivnosti. Ostvarenje ovih dodatnih preporuka predviđeno je putem priručnika, koji bi obradio temeljna načela i dao konkretne primjere iz prakse, kao i kroz izradu procjene rizika.⁴ Vidljiva je jasna namjera u navedenim izvješćima, da se dokument osim navođenja načela i pravila, više bavi konkretnim primjerima i načinima ostvarenja, što se smatra ključnim kako bi službenici zaista usvojili to "što je pisac htio reći". Savjeti o praktičnim načinima približavanja pojma i edukacije službenika na stvarnim primjerima iz prakse, trebali bi biti komplementaran dio u implementaciji cjelokupne strategije sprječavanja korupcije, jer osim pisanih pravila, bitno je i kako sami službenici razumiju tu problematiku. 2022. godine donesen je *Kodeks ponašanja državnih dužnosnika u tijelima izvršne vlasti* (NN 54/2022) , koji jasno propisuje načela koja dužnosnici trebaju poštovati,

³ 2014. je provedeno istraživanje gdje je od ukupno 576 hrvatskih lokalnih i regionalnih jedinica, njih 146 usvojilo etičke kodekse za upravna tijela, dok je za lokalne dužnosnike to učinilo tek nekoliko njih. U županijama je najveći broj kodeksa (95%), gradovima (42%), općinama (17%). (Kregar, J., Marčetić, G., 2017.)

⁴ Priručnik etičkog ponašanja policijskih službenika izrađen je 2024.g., a čiji će se sadržaj ocijeniti izlaskom novog Izvješća dostupno na: <https://mup.gov.hr/UserDocsImages/2024/Prirucnik%20za%20eticke%20kodekse%20policijskih%20sluzbenika.pdf>

uključujući obvezu izbjegavanja sukoba interesa. Kodeks također naglašava važnost očuvanja povjerenja građana kroz transparentno i etično ponašanje dužnosnika. Kodeksom se propisuje i osnivanje Vijeća za provedbu Kodeksa, koje je savjetodavno i preventivno tijelo te pruža stručne savjete i administrativnu potporu službenicima za usklađenje s Kodeksom. Sastoji se od pet članova koje je imenovala Vlada u siječnju 2023. godine (Narodne novine br. 10/2023). Cilj Vijeća je i obavljati niz aktivnosti edukacije i promicanja integriteta dužnosnika u tijelima izvršne vlasti. Kao primjer takve aktivnosti koju je Vijeće održalo, može se navesti prezentacija za članove izvršne vlasti, a koju je Vijeće održalo 2023.g.⁵. Članovi Vlade upoznati su sa svrhom i primjenom a naknadno održale su se i još dvije dodatne informativne aktivnosti namjenjene za državne tajnike i čelnike državnih upravnih organizacija, koje je Vlada imenovala u studenom 2023., te četvrta u veljači 2024.g. Obzirom da je Vijeće relativno "mlado tijelo", koje je tek krenulo s predviđenim aktivnostima, u posljednjem izvješću, GRECO je prepoznao napore koji se ulažu, no preporuka je i dalje ostala djelomično ispunjena. Dijelom i iz razloga što se sumnja u nepristranost članova Vijeća, i mogućnost stvaranja percepcije sukoba interesa u odnosu na službenike, jer je Vijeće uz pružanje savjeta, ujedno odgovorno za nadzor i provedbu Kodeksa. Dakle, taj dio Kodeksa, biti će potrebno dalje revidirati.

2.3. Evolucija pojma sukoba interesa

Tijekom povijesti, različiti pravni i institucionalni okviri pokušavali su regulirati sukob interesa. Primjerice, već u starom Rimu postojali su zakoni koji su sprječavali senatore da istovremeno obavljaju trgovačke poslove. U novijoj povijesti, uspostavljeni su sustavi deklariranja interesa i imovine, kao i institucionalni mehanizmi za nadzor i provedbu tih mjera. Povijesno, poimanje sukoba interesa paralelno se razvijalo s mjerama izgradnje profesionalne uprave, suzbijanja nepotizma i favoriziranja, gdje se tijekom 19. stoljeća polako uvodio tzv. *merit sustav*, a to je odabir prema sposobnostima, kao i shvaćanje da je u obavljanju javnih službi stvar povjerenja. „Princip da nitko ne smije biti sudac u vlastitom slučaju i da nadmetanje osobnih interesa šteti tržišnoj utakmici od tog se vremena smatra prešutnom pretpostavkom demokratskog sustava.“

⁵ Članovi Vlade RH nazoče prezentaciji Vijeća za provedbu Kodeksa ponašanja državnih dužnosnika u tijelima izvršne vlasti. Članak s osvrtom na prezentaciju i uvodno obraćanje premijera Andrije Plenkovića o mjerama za suzbijanje korupcije 2016.-2023. Objava Portala vijesti.hrt.hr na 07.03.2023. <https://vijesti.hrt.hr/hrvatska/vlada-imenovala-clanice-vijeca-za-provedu-kodeksa-ponasanja-duznosnika-10566341>

(Kregar, 2016., str. 44.) . Važnost postojanja zakona i institucija te mehanizama sprečavanja sukoba interesa ogleda se i u tome što se na taj način provodi pravac reforme političkog sustava k boljoj demokraciji i samim time uspostavljanju dobre vlasti koja je transparenta i odgovorna građanima.,,Vlada čije su odluke pristrane i neetične može upropastiti i najbolje ekonomije. Nasuprot tome, otvorena i odgovorna vlast, vezana etičkim standardima, poticaj je gospodarstvu, društvenoj otvorenosti i demokratskoj inicijativi.“ (Kregar, 2016., str. 44). Veliku ulogu u razvoju etičkih načela i pravnih instituta koji ih uređuju, imale su situacije poput niza javnih skandala, gdje su ključnu ulogu odigrali i mediji, a koji su izvještavali i senzibilizirali javnost o kontroli trošenja javnih sredstava.

2.4. Pregled globalnih inicijativa i standarda za prevenciju sukoba interesa

2.4.1. Sjedinjene Američke Države

Kako ističe Kregar J. (2016.), u SAD-u zabrane potječu još od 1863.g. (tzv. *Self-dealings*), gdje se zabranjuje primanje darova i sklapanje poslova u kojima se javni i privatni (osobni) interes mogu miješati. U dvadesetim godinama 19. stoljeća, nakon niza političkih skandala, koji su pokazali da nadmetanje stranaka u kampanjama za izbore ostavljaju utjecaj, pojavljuje se praksa da se pokrene pitanje potencijalnog sukoba interesa prije postavljanja osobe na određeni politički položaj. 1951.g. ustrojen je poseban *senatski odbor (Douglas subcommittee)* koji je predložio određene etičke standarde, no međutim, u zakonskoj regulativi nije predviđeno upotrijebiti nikakve sankcije za nepoštivanje. U svojoj kampanji, J.F.Kennedy je spomenuo pitanje konflikta interesa, u svezi s utjecajem velikih korporacija i podržao djelovanje senatskog tijela (*Committee on Standards of Conduct*). To tijelo je postalo stalno tijelo s istim brojem članova svake stranke. 1978.g. Američki Kongres donosi *Ethics in Government Actosim*, kao sustav načela etičkog standarda, a osniva se i *Office of Government Ethics (OGE)*, koje ima odgovornost za cjelokupno usmjeravanje politika izvršne vlasti koji se odnose na sprječavanje sukoba interesa. Formaliziraju se odredbe o sprječavanju sukoba interesa; poput obveze da visoki dužnosnici prije stupanja u javnu službu prikazuju imovinu i provedene transakcije. OGE kao preventivnu mjeru nameće obvezu potvrđivanja podnesenih financijskih izvješća kandidata za visoke službenike. Svaki kandidat je dužan podnijeti izvješće koje finalno potvrđuje OGE, dajući mišljenje Senatu i u konačnici utječe na odluku da li da službenik bude imenovan. Ovaj proces je bio ključan dodatak samoj činjenici postojanja financijskog izvješća, a to je da se potencijalni konflikt prepozna i izbjegne prije negoli Senat imenuje službenika na poziciju.

Posljedica takvog akta, bilo je napuštanje javne službe, uz iskazivanje nezadovoljstva o nepraktičnosti odredaba. Većina odstupljenih službenika, iznosilo je primjedbe da ovakav set pravila destimulira službenike da rade u javnim službama, kao i da se bave politikom. Kako je istaknuto na službenim web stranicama U.S. Office of Government Ethics (Članak na temu *Managing Conflicts of Interest at the U.S. Federal Level*); 1982. iznijete su upute pod nazivom *Executive Order 112222*⁶, a nova verzija zakona (*Executive Order 12674*) je inicirana od strane predsjednika H.W. Bush-a 1989.g.⁷. Ovaj novi zakon je izložio 14 temeljnih načela etičke službe, i naložio gore spomenutom OGE da iznese jedan sveobuhvatni set standarda ponašanja izvršne vlasti a koji je razuman i provediv. OEG je odlučio razviti detaljnije regulirane standarde koji se mnogo konkretnije bave temama koje su spoznate temeljem godina iskustva u provedbi zakona i svaki je standard popraćen primjerom iz prakse. Ovi standardi su publicirani 1992.g. Vrlo interesantno jest, da je sukob interesa "stvar činjenice", što znači da se ocjenjuje i određuje prema tome koliko je predložen slučaj, ili materija - osjetljiva. Formulirano je deset načela ponašanja koja su tada kombinirana s tehničkim odredbama Zakona i koriste se prilikom odlučivanja o slučaju.⁸ Jedna od jačih strana programa za razvoj etičnosti službenika u SAD-u, jest sistematična edukacija službenika vezana na regulatorne standarde i sukob interesa. Službenici su obvezni pohađati treninge prilikom stupanja u službu i tada ponavljati jednom godišnje. Svaka javna agencija, mora imati etičkog službenika koji pruža savjet i pomoć službenicima vezano na etička pravila i regulative. Vrlo interesantan mehanizam jest da ukoliko službenik zatraži i slijedi savjet etičkog službenika, a taj savjet se uspostavi kao pogrešan, službenik neće biti odgovoran za posljedice. Na ovaj se način želi ohrabriti službenike da posežu za savjetima prije nego donesu odluke za koje nisu sigurni. Prije 1989. samo su najteži slučajevi kršenja odredaba o sukobu interesa procesuirani. Nakon 1989. godine Ministarstvo pravosuđa, krenulo je s kaznenim postupcima za mnogo više slučajeva. Suočeni s potencijalom da budu osuđeni, pojedinci su pristajali na nagodbe s posljedicom plaćanja kazni u iznosima troška koji bi iznosio sudski postupak, da se pojedinac nije nagodio a proglašen je krivim.

⁶ Uočeni prekršaji, osobito brojni, bili su oni poput primanja darova, pomoći poznanicima i prijateljima, zadržavanje veza s ranijim poslodavcima, utjecaj na zapošljavanje nakon prekida službe itd.

⁷ Zakon je zabranio primitak bilo kakvog dara ili usluge, kao i akciju bilo kakvog probitka boljitka za sebe ili drugu osobu. Također zabranu honorarnog rada ili sekundarnog zaposlenja, primanja naknade za javne govore, članke. Godinu dana nakon napuštanja službe, zabranjeno je lobiranje

⁸ Načela su: zabranjeno je javne interese podrediti osobnima, zabranjeno je koristiti povjerljive informacije za osobni probitak, zabranjeno je tražiti i primati darove, mora se promicati poštenje u obavljanju dužnosti, ne smije se davati povlašten tretman organizaciji ili pojedincu, mora se čuvati javna imovina i ne koristiti je za neovlaštenu svrhu itd

Nakon nagodbe, piše se javna izjava koja sadrži mišljenje Vlade i odgovornog pojedinca, što ima blagotvoran učinak ukazivanja javnosti da zakone treba shvatiti ozbiljno. Ovo također pruža izuzetno koristan alat u edukaciji zaposlenika koristeći specifične slučajeve koji često uključuju i javnosti prepoznatljive visoke dužnosnike. Svake godine OGE objavljuje opis svih kaznenih slučajeva i taj se dokument šalje svim službenicima za etiku s javnom objavom na web stranici OGE-a. Kroz razvoj sustava upravljanja sukobom interesa, SAD je prešao s primarno reaktivnog kaznenog progona na sustav proaktivne obuke, obrazovanja, savjetovanja, sprječavanja, ali i razvoj niza predviđenih administrativnih sankcija za kršenje standarda ponašanja, poput: ukora, premještaja, suspenzije, degradacije ili otpuštanja.

2.4.2. Velika Britanija

U Velikoj Britaniji 1975. donosi se *Disqualification Act*, koji objedinjuje više dosadašnjih "common law" odredbi i propisa. On uvodi točan popis položaja na koje se odnose zabrane, a pri tome je uvedena obveza registracije sukoba interesa, osobito u zastupanju, profesionalnim konzultacijama, kampanjama ili raznim oblicima sponzoriranja za političke kampanje. Registrira se i svaki dar koji je u vrijednosti većoj od 125 funti ili >0,5% vrijednosti plaće, svako vlasništvo ili udjel dionica koji prelazi 25.000 funti ili 1% vrijednosti društva. Uz prethodno spomenuti akt, donosi se i *Standards of Public Act* koji izriče da službenik mora biti predan javnom interesu, pošten, častan, objektivan, odgovoran i otvoren. 1994. osniva se povjerenstvo: *Committee on standards in Public Life (CSPL)*, koje je potaknuto između ostaloga tadašnjim aferama poput one "cash for questions"⁹. „Povjerenstvo savjetuje premijera o etičkim standardima u javnom životu, provodi opsežne istrage, prikuplja dokaze za procjenu institucija, politika i praksi te daje preporuke premijeru kada je to potrebno. Povjerenstvo promiče načela javnog života, koja ocrtavaju etičke standarde kojih se trebaju pridržavati oni koji rade u javnom sektoru. Načela se primjenjuju na sve nositelje javnih dužnosti te privatne i volonterske organizacije koje pružaju usluge plaćene javnim sredstvima“ (Committee on standards in Public Life, službena stranica Vlade Velike Britanije). Povjerenstvo je izdalo prvo u nizu mišljenja 1995.godine u kojem je zatraženo da pregleda standarde Britanskoj javnog života. Mišljenje Povjerenstva uključivalo je i niz preporuka poput obnove načela javnog postupanja, potrebe da sva javna tijela izdaju etičke kodekse, da se uvede pomno ispitivanje

⁹ "Cash for questions afera" 1994.g poznati Egipatski mogul Mohamed Al-Fayed je imenovao ministre koji su od njega primili novac u zamjenu za postavljanje parlamentarnih pitanja u njegovo ime. Nakon razotkrivanja, dva ministra podnijela su ostavke.

internih sistema, da se uspostavi sistem edukacije službenika, da Parlament ima svoj etičkog službenika. U smislu sukoba interesa, mišljenje povjerenstva sadržavalo je niz točaka poput savjeta da se revidira postojeći registar i učini elektronički dostupnim, svi službenici dužni su sve ugovore o pružanju usluga u svom svojstvu službenika dat na javni uvid uz deklaraciju naknade koju su primili. Nadalje, povjerenstvo uz svoju preporuku podnosi 7 načela javne dužnosti, poznata kao "*Nolan Principles*": nesebičnost, integritet, objektivnost, odgovornost, otvorenost, iskrenost, vodstvo.¹⁰ Ova načela postavila su standarde koje građani očekuju od osoba u javnom životu, i danas, nakon 30 godina koriste se kao okvir donošenja odluka. U novije vrijeme, teži se stvaranju *UK Integrity and Ethics Commission* kao jedinstveno, neovisno, statutarno tijelo, neovisno od političara, s ovlastima za pokretanje istraga, prikupljanju dokaza i ovlastima odluke o sankcijama bez odobrenja ministra. Nekoliko je teza u razmatranju kako bi to tijelo trebalo izgledati i djelovati. Predviđeno je da ono nadzire i unapređuje postojeća tijela za normizaciju ili da bude nova namjenska agencija koja zamjenjuje jedno ili više postojećih tijela. Interesantno je da CSPL odbacio tezu o uspostavi nove statutarne komisije iz razloga da bi ona mogla; steći značajnu moć nad radom Vlade, kreirati konfuziju radi velikog broja kodeksa koji se ne mogu kombinirati, riskirala mogućnost strukturne ranjivosti svih regulatornih tijela zajedno ukoliko jedno od tijela podlegne skandalu.¹¹

2.4.3. Francuska

U Francuskoj je temelj upravne teorije činjenica da je obavljanje javne dužnosti u funkciji općeg interesa. Štoviše, takva obveza je sadržana i u kaznenopravnim odredbama, pa u skladu s time nepoštivanje je sankcionirano. Već u Ustavu, u Članku 24., postoji odredba koja pruža definiciju inkompatibilnosti. Vršiti dužnost na jednom dijelu ili razini vlasti, prepreka je bilo kakvoj dužnosti na drugom dijelu ili razini vlasti. Jednako tako vrijedi i u odnosu dužnosti na javna poduzeća i na privatne tvrtke. Postupno sve stroža regulacija javnog sektora i ograničavanje na upravnu karijeru uz zabranu aktivnosti van javnog sektora; dovelo je do odljeva službenika u privatni sektor. (Kregar, J. 2016.). Europska Komisija u Annexu 10 svog izvješća EU-a o suzbijanju korupcije iz 2014., pruža pregled Francuske i njenog okvira o

¹⁰ First Report of the Committee on Standards in Public Life, dostupno na: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/336919/1stInquiryReport.pdf

¹¹ Više o Integrity and Ethics Commission, u članku [Integrity-and-Ethics-Commission-Options-Paper-1](http://www.spotlightcorruption.org) www.spotlightcorruption.org

suzbijanju korupcije. 1993. je osnovana *Središnja služba za sprečavanje korupcije u javnoj službi (SCPC)*, kao tijelo pri Ministarstvu pravosuđa, koje prati i daje uvid u stanje, predlaže mjere, organizira tečajeve službenicima u javnim školama za obrazovanje i osposobljavanje, i podnosi godišnja izvješća. U svojim godišnjim izvješćima za 2010. i 2011. SCPC je analizirao sukob interesa i zaključio da je mogućnost višestrukih mandata jedan od glavnih čimbenika potencijalne korupcije. Naglašena je potreba za aktivnijom borbom protiv sukoba interesa temeljem sveobuhvatne strategije. Pokazalo se da 70 i 80 % parlamentarnih dužnosnika obavlja još barem jednu drugu dužnost i ta je praksa u skladu s francuskim pravom. Prema članku 432-12 *Francuskog kaznenog zakona*, ako javni dužnosnici imaju nezakonit interes u djelatnosti kojom upravljaju ili je nadziru, to se smatra kaznenim djelom. Praksa prelaska državnih dužnosnika u privatni sektor regulirana je tako da javni dužnosnici moraju poštovati razdoblje mirovanja od tri godine za vrijeme kojeg se ne smiju zaposliti u privatnom poduzeću s kojim su sklopili ugovore ili koje su nadzirali dok su obavljali javnu dužnost. Uređuje se također i "akumuliranje bogatstva" ili "nezakonito bogaćenje" i određeni način života kojem se ne može opravdati podrijetlo, za što je predviđena novčana kazna i kazna zatvora. Nacionalna skupština donijela je 2013. zakonodavni paket o sukobima interesa i dva zakona kojima se ograničava istodobno obavljanje više dužnosti („non-cumul des mandats”). Te je godine najavljeno i donošenje nacrtu zakona o dužnostima javnih dužnosnika s ciljem bolje kontrole prakse prelaska državnih dužnosnika u privatni sektor. 2014. je provedena velika reforma glede sustava izvješćivanja o imovinskom stanju, jer unatoč obvezi izvještavanja, dužnosnici nisu imali obvezu uključivanja imovine članova obitelji i članova kućanstva u svoje izvješće. Finalno, Europska Komisija, 2014. godine nailazi na ključna pitanja koja iziskuju pozornost; utvrđivanje mjera za suzbijanje korupcije u području javne nabave, nastavak reformi glede imovinskog izvješćivanja javnih dužnosnika, unaprijeđenje zakonodavstva o podmićivanju stranih dužnosnika, unaprjeđenje zaštite neovisnosti državnog odvjetništva, provedba GRECO-vih preporuka o financiranju političkih stranaka. U Francuskoj, veliki utjecaj u regulaciji sukoba interesa postiže se osnivanjem The High Authority For Transparency in Public Life (HATVP). *Zakonom o transparentnosti javnog života*, osniva se HATVP i definira se kako upravljati situacijama sukoba interesa na različitim razinama vlasti te se predviđaju razmjerne sankcije za kršenje odredbi o sukobu interesa, a HATVP izdaje preporuke za rješavanje svih slučajeva sukoba interesa. Reguliranje javnog integriteta nastojalo se povjeriti jedinstvenom, potpuno neovisnom i učinkovitijem tijelu, zaduženom za provođenje kontrole izjava o imovini i interesima, sprječavanje sukoba interesa, (taj pojam je definiran po prvi put u francuskom

pravu), savjetovanje javnih službenika ili uprava, te promicanje transparentnosti u javnom životu. „Od osnutka, nekoliko je zakona proširilo njegov djelokrug i misije. Među njima, *Zakonom o transparentnosti, borbi protiv korupcije i modernizaciji gospodarskog života iz 2019. godine* uspostavljen je online javni registar lobiranja. , sa *Zakonom o povjerenju u politički život* HATVP prima izjavu o interesu od kandidata za predsjedničke izbore, uz njihovu izjavu o imovini. Također se mora obavijestiti kada član Vlade ili veći lokalni izabrani dužnosnik zaposli člana svoje šire obitelji (sada je zabranjeno zapošljavanje člana njegove uže obitelji).“ (High Authority for Transparency in Public Life, 2024.). Osim HATVP, u Francuskoj, znatan korak k boljoj regulaciji korupcije činilo je i osnivanje *Francuske Antikorupcijske Agencije (AFA)*, putem *Zakona Sapin II*, koja ima nacionalnu nadležnost i pod izravnom je zajedničkom nadležnošću ministra pravosuđa i ministra za proračun te djeluje na cijelom teritoriju Francuske, i središnje je tijelo nadležno za koordinaciju provedbe mjera vezanih za suzbijanje korupcije. Članak 2. zakona osigurava da Agencija posjeduje neovisnost potrebnu za njezino revizijsko djelovanje. Prema *Zakonu Sapin II*, nepostojanje programa sukladnosti je kažnjivo. AFA je nadležna za nadzor poštivanja ove obveze i može pravnim i fizičkim osobama izreći opomenu ili mjeru zabrane, a predviđene su i novčane kazne do 200.000 eura za pojedince i milijun eura za tvrtke. U novije vrijeme, prema dokumentu o stavu Transparency International France, 2024.g., Francuska polako "gubi snagu" u borbi protiv korupcije, unatoč jednom od najboljih zakonodavnih okvira u Europi. Jedno od brojnih viđenja je ono, koje govori o tome kako bi se trebala uspostaviti jedna holistička politika koja će se baviti prevencijom, detekcijom, kaznama i popravcima, a koja bi bila povezana s međunarodnim i europskim inicijativama koje su napravljene u ovom polju kroz proteklo vrijeme.¹²

2.4.4. Njemačka

Prema izvješću V. kruga evaluacije GRECO-a (Group of states against corruption) Vijeća Europe za Njemačku iz 2020. godine, S *Direktivom o suzbijanju korupcije* iz 2004. godine i njezinim komplementarnim propisima, kao što je *Antikorupcijski kodeks ponašanja i Upute za supervizore i čelnike javnih tijela*, koji su publicirani u obliku jedne javno dostupne brošure "*Regelungen zur Integrität*", Njemačka ima dobre osnove antikorupcijskog modela. Brošura

¹² Više o mišljenju Transparency International France dostupno je na: <https://transparency-france.org/wp-content/uploads/2024/03/Note-Transparency-International-France-ETAT-DE-DROIT-Version-EN.pdf>

sadrži osim smjernica o odredbama Direktive, također i smjernice o drugim propisima i materiji poput primitka darova, sponzoriranja, te izvzatke iz kaznenog zakona i zakona o slobodi informacija. Obveza je svih federalnih jedinica/pokrajina da identificiraju područja djelovanja koja su posebno osjetljiva na korupciju i podnesu godišnje izvješće Ministarstvu unutarnjih poslova, graditeljstva i zajednice o provedbi Antikorupcijske direktive. Prema izvješću o vladavini prava Europske Komisije iz 2024. godine; Nadležnosti za koordinaciju politika i prevenciju korupcije u 16 Ministarstva unutarnjih poslova na razini jedinica (Länder), ovise o gore spomenutim antikorupcijskim okvirima. Savezni revizorski sud i revizorski sudovi na razini jedinica imaju preventivnu ulogu u praćenju javne potrošnje, uključujući i kontrolu korupcije. Što se tiče suzbijanje korupcije, Njemačka ima decentraliziran pristup. Šesnaest jedinica je interno zaduženo za istragu i kazneni progon korupcijskih kaznenih djela diljem Njemačke. Glede sukoba interesa, Njemačka je dala prikaz svojih nastojanja prevencije sukoba interesa u javnom sektoru u sklopu dokumenta Radne skupine za prevenciju korupcije United Nations Office on drugs and Crime (UNODC), u kojem navodi nekoliko zakona vezano na sprječavanje sukoba interesa; *Federal Administrative Procedure Act (APA)* i ekvivalenti tog zakona u pokrajinama sadrže pravila o sukobu interesa koji mogu nastati u tijeku upravnih postupaka. Nadalje, *Regulation on the Award of Public Contracts (RAPC)*, sadrži odredbu da članovi odbora ili osoblje naručitelja ili pružatelja usluga javne nabave koji djeluju u ime naručitelja, ne mogu biti uključeni u postupak dodjele tendera ako postoji bilo kakav sukob interesa. *Federal Act on Civil Servants*, sadrži pravila u pogledu bilo kakvog sekundarnog zapošljavanja državnih službenika. Državni službenik, tako može obavljati sekundarno zaposlenje samo ako je prethodno ishodio odobrenje od svog nadređenog i voditelja službe za ljudske potencijale, i ako to zaposlenje ne utječe na njegovu neutralnost i nepristranost. Zaposlenje ne smije biti u sukobu s profesijom i interesima profesije koju obavlja. Zanimljiva odredba je i ona kojom se službeniku može zabraniti obavljanje sekundarnog zaposlenja nakon službe (u slučaju mirovine ili prekida službe), ako se ono suprotstavlja interesima službe, u periodu od 3-5 godina. Nakon protoka tog perioda, službenik je dužan samo javno obznaniti činjenicu obavljanja sekundarnog zaposlenja. *Collective Agreement for the Public Service ("TVöD")*, sadrži odredbe vezane na namještenike, a poslovnik *Bundestaga*, odredbe za članove Parlamenta. Predsjednik parlamenta mora izvještavati o aktivnostima potencijalnog i stvarnog sukoba interesa. Predviđena je kazna, u obliku javnog izvještavanja prekršaja, a o čemu predsjednik može odlučiti. Nadalje, obveza je izvještavati o donacijama, darovi mogu prijeći u vlasništvo samo ukoliko se njihova vrijednost uplati riznici. Na snazi je i zabrana

zapošljavanja nakon prestanka službe, pri čemu se 5 godina nakon prestanka mora zatražiti suglasnost za novo zaposlenje. Zakon , *Act on Members of the Bundestag Abgeordnetengesetz (AbgG)* zabranjuje primanje darova, te sadrži odredbe o sprječavanju sukoba interesa, zaštiti službene tajne, izvještavanju o prihodima. Novo Izvješće o vladavini prava Vijeća Europe za Njemačku iz 2024. godine, kaže da odredbe o sukobu interesa i dalje ostaju slabost. Nije bilo pomaka u ojačanju nadzora i povećanju transparentnosti otkrivanja potencijalnih sukoba interesa nad financijskim i poslovnim interesima rukovodećih funkcija, kao što je preporučio GRECO u svojem petom evaluacijskom izvješću. Nekoliko slučajeva sukoba interesa podiglo je pozornost javnosti, što je dovelo do poziva na modernizaciju postojećih pravila za javne službenike. Izrađuje se nacrt izvješća o procjeni interesa i pravila o objavi imovine za zastupnike u federalnom parlamentu. Njihove financijske izjave ne obuhvaćaju obveze kao što su udjeli u privatnim poduzećima ispod tekućeg praga (5%). Njihova imovina i financijski interesi podliježu objavi samo ako je zastupnik uključen u neko pitanje u parlamentarnom odboru, a obavlja neku sporednu djelatnost. Njemačka je također u novije vrijeme uložila napore u razvoj legislative za zaštitu zviždača, povećanja transparentnosti financiranja političkih kampanja, te modernizacije i transparentnosti javne nabave.

2.4.5. Tranzicijske zemlje

S postepenim prijelazom tranzicijskih zemalja k razvoju demokratskog društva, aktivnosti regulacije etičkih standarda javnih službi, pa pritom i sukoba interesa, još su u tijeku. Odredbe koje se bave takvom materijom uključene su u zakone o informiranju, a neke tranzicijske zemlje imaju antikorupcijske zakone. Prema Kregaru (2016.) novi val međunarodnih aktivnosti pokrenuo je UN, donošenjem konvencije o sprečavanju korupcije. Gotovo sve zemlje u regiji su posljedično donijele zakone o regulaciji sukoba interesa. Jedina iznimka je bila Republika Slovenija u kojoj su mjere sprečavanja sukoba interesa opstruirane od strane nekoliko Vlada. Tijekom vremena Slovenija je poboljšala svoj pravni i institucionalni okvir kao i rezultate percepcije i kontrole korupcije među državama članicama EU-a u srednjoj i istočnoj Europi.¹³ Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD) postavila je također standarde za prevenciju sukoba interesa. Ovi standardi služe kao vodič za države u uspostavi nacionalnih zakonskih i institucionalnih okvira (OECD, 2005). Posebno je bitan dokument

¹³ Slovenija je donijela Zakon o integritetu i suzbijanju korupcije i imala najbolje rezultate u indeksu kontrole korupcije Svjetske banke u Srednjoj i Istočnoj Europi. Dostupno na: http://info.worldbank.org/governance/wgi/mc_chart.asp

smjernica o potrebnom usavršavanju postojećih praksi. Smjernice navode točke kako se identificiraju prioriteta promjena koje su potrebne. Smjernice ističu važnost potvrde političke volje, svjesnost i predviđanje područja rizika i prevenciju, transparentnost, i naposljetku reguliranje takvih slučajeva. Europska unija također prepoznaje povezanost korupcije i sukoba interesa kroz svoju Strategiju za suzbijanje korupcije, naglašavajući važnost integriteta i transparentnosti u javnim institucijama (Europska komisija, 2014).

Promatrajući različite sustave, očito je da različit sustav ima i različita pravila, no međutim karakteristično je da su u svim sustavima temelji pravila o sukobu interesa podizanje svijesti o bitnost legitimnosti vlasti, kao i njene nepristranosti. Od ključne je važnosti graditi demokratsku političku kulturu, a koja se ne može postići samo zakonskim regulativama i nizom sankcija. Upravo iz tog razloga kroz pregled različitosti sustava, vidljivo je da je u nekima dovoljna samo javna objava prekršaja. Na taj način smatra se da je, tzv. "javna sramota" dovoljna kazna, a u praksi mnogih zemalja medijski interes i "linč" koji javna osoba može doživjeti, ostvaruju veći efekt kazne od onoga koji bi ostvarila novčana kazna ili bilo koja druga vrsta kaznenopravne sankcije.

2.5. Pravni Okvir Sukoba Interesa u Europskoj Uniji i Republici Hrvatskoj

2.5.1. Pravni okvir u Republici Hrvatskoj

Nakon pada socijalizma, u Hrvatskoj su, kao i u većini postsocijalističkih zemalja, antikorupcijske reforme bile dio političkih i javnih programa. U početku se tražio novi institucionalni sadržaj, dok su se kasnije stvorile arene političkih stranaka koje su se međusobno optuživale za korupciju. Tek početkom novog milenija započeli su na političkoj razini, konkretni koraci protiv korupcije i uspostava etičke kulture, i to donošenjem antikorupcijske strategije.¹⁴ Svi ti pokušaji institucionalnih mehanizama su bili pokušaj zadovoljenja kriterija organizacije GRECO. Potaknute su izmjene brojnih zakona, prije svega službeničkog zakonodavstva. U okviru ispunjavanja političkih kriterija iz procesa pridruživanja 2003.g. usvojen je *Zakon o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti*, čija je primjena u praksi naišla na mnoge probleme. Poseban problem je bio nepostojeće i/ili neefikasno saborsko Povjerenstvo za sprječavanje sukoba interesa a koje je trebalo nadzirati provedbu Zakona. Također, sankcije predviđene zakonom, bile su neefikasne. Radi poboljšanja kvalitete, zakon je mijenjan i

¹⁴ Prvi Nacionalni program za borbu protiv korupcije usvojio je Sabor RH 2002.g.

donesen je novi *Zakon o sprječavanju sukoba interesa* 2011.g. Danas, nakon brojnih izmjena, u Republici Hrvatskoj, sukob interesa reguliran je *Zakonom o sprječavanju sukoba interesa* (NN 143/2021, NN 36/2024). Ovaj zakon definira obveze i odgovornosti dužnosnika u vezi s prijavljivanjem svojih privatnih interesa, obnašanjem dužnosti u javnim institucijama te pravilima o darovima i drugim pogodnostima. Svrha zakona je sprečavanje sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti, sprečavanje privatnih utjecaja na donošenje odluka u obnašanju javnih dužnosti i jačanje integriteta, objektivnosti, nepristranosti i transparentnosti u obnašanju javnih dužnosti, te konačno jačanje povjerenja građana u tijela javne vlasti. Zakon također propisuje sankcije i uspostavlja Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa kao tijelo koje nadzire provedbu zakona. Osim spomenutog zakona, za državne službenike od važnosti je i *Zakon o državnim službenicima* (NN 155/2023, 85/2024)., koji u svojim člancima 34. – 39. predviđa niz situacija koje se mogu smatrati sukobom interesa, te načine kako ih službenik treba prijaviti i načine na koje se okolnosti stvaranja sukoba interesa moraju otkloniti. Tako je danom početka rada u državnom tijelu državni službenik dužan dati pisanu izjavu kojom potvrđuje da se ne nalazi u sukobu interesa u smislu ranije spomenutih članaka. Službenik će u slučaju promjene okolnosti koje dovode ili mogu dovesti do sukoba interesa, dati novu izjavu. Zakon kao sukob interesa predviđa niz situacija; otvaranje obrta ili pravne osobe u djelatnosti službe ili području nad kojom se vrši nadzor, obavljanje dodatnih poslova u djelatnostima nad kojima tijelo službe vrši nadzor, sudjelovanje u radu trgovačkih društava ili drugih pravnih osoba nad kojima tijelo službe vrši nadzor (tu se misli i na političke stranke, udruge, trgovačka društva i sve druge pravne osobe), donošenje odluka koje bi mogle imati utjecaj na njegov financijski ili drugi interes. Zakon ne propisuje samo obvezu prijave svog financijskog ili drugog interesa, već proširuje prijavu, a time i područje sukoba interesa, na bračnog druga, izvanbračnog druga, životnog partnera, dijete i roditelja. Državni službenik je također dužan pri primitku u službu, prijaviti poslovni odnos s fizičkim i pravnim osobama koji je imao u razdoblju od dvije godine prije prijma u državnu službu, a prema kojima tijelo u kojem radi obavlja upravne poslove. Obveznik primitka takve prijave, prema Zakonu, jest službenikov nadređeni, a koji će tada po prijavljenim okolnostima imati dužnost ispitivanja okolnosti i prijave činjenice čelniku tijela. Ukoliko činjenice mogu, ili dovode do sukoba interesa, čelnik će donijeti odluku o izuzeću službenika sa poslova koji ga dovode u sukob interesa. Interesantan je članak 36. koji govori o zabrani političkog organiziranja, u vidu poticanja drugih službenika da se uključe u rad političkih stranaka, ali za vrijeme radnog vremena. Povrede odredaba članaka koji govore o sukobu interesa, nisu eksplicitno navedeni u

popisu povreda službenih dužnosti. Međutim može se isčitati u članku 112. da se na popisu teških povreda dužnosti nalazi neizvršavanje obveza vezanih uz sukob interesa, kao i ponašanje suprotno Etičkom kodeksu državnih službenika, čime se i ovaj dokument naglašava kao važan dio cjelokupnog zakonodavnog okvira. *Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi* (NN 86/08, 61/11, 04/18, 112/19) u člancima 38.-40. na vrlo sličan način propisuje obvezu prijave sukoba interesa u odnosu na upravne poslove i odluke koje bi tijelo u svom djelokrugu moglo imati prema njegovom financijskom i drugom interesu. Tu se, kao i u Zakonu o državnim službenicima, predviđa kao sukob, otvaranje obrta i osnivanje pravne osobe, obavljanje dodatnog posla, donošenje odluka od interesa. Opseg utjecaja se proširuje i na bračnog i izvanbračnog druga, dijete, roditelja. Odluku i pisano odobrenje, dati će pročelnik upravnog tijela. Ukoliko se radi o samom pročelniku, odobrenje će dati općinski načelnik, gradonačelnik, župan. Odredbe o povredi službene dužnosti, također ne predviđaju konkretni izostanak radnji spomenutih u člancima o sukobu interesa, ali se iste mogu protumačiti kao teške, primjerice u točkama 1., 2., 3., 4., 11. članka 46.. Vlada Republike Hrvatske 2024. godine donijela je i *Zakon o lobiranju* (NN 36/2024), te sukladno s njime *Pravilnik o vođenju registra lobista* (NN 123/2024), a koji još nije formalno i tehnički uspostavljen. Ovaj zakon ima za cilj regulirati lobističke aktivnosti kako bi se osigurala transparentnost u postupcima donošenja odluka. Lobisti će biti dužni registrirati svoje aktivnosti i objavljivati podatke o sastancima s javnim dužnosnicima (Vlada RH, 2023). Zakon također predviđa mjere za sprječavanje sukoba interesa u situacijama gdje lobisti pokušavaju utjecati na zakonodavne ili administrativne odluke. Očekuje se da će ovaj zakon značajno doprinijeti transparentnosti i odgovornosti u javnom sektoru, smanjujući rizik od neetičkog utjecaja na procese donošenja odluka. Zanimljivo je da je tijelo nadležno za tumačenje i provedbu ovog zakona također Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa, što govori o sličnom cilju kojeg je zakonodavac želio postići, prepustivši nadzor sukoba interesa i aktivnosti lobiranja istom tijelu, svodeći ga praktički pod jednaka načela tumačenja i područja primjene, i primjenivši gotovo isti princip u izričaju zakona. Karakteristično je za oba zakona, da je sankcija koju izriče Povjerenstvo; opomena ili novčana sankcija, zabrana obavljanja djelatnosti, pri čemu se ostavlja dojam da je i ovdje kao i u prethodno opisanim praksama drugih zemalja, zakonodavac stavio naglasak na veću važnost mogućnosti "javne objave" kao instrumenta postizanja "osude i sramote". Naime, u oba zakona, mjere izrečene zbog nepoštivanja odredaba se javno objavljuju. Vrlo je zanimljivo pritom, kako je *Zakonom o lobiranju* zakonodavac prebacio odgovornost prijave i objave aktivnosti na lobista (dakle onoga tko čini aktivnost

lobiranja naspram državih dužnosnika), dok u *Zakonu o sprječavanju sukoba interesa*, sam je državni dužnosnik u obvezi prijave potencijalne situacije sukoba interesa. Lobist koji može biti i fizička i pravna osoba, te također i fizička osoba unutar pravne, je dužan registrirati se za obavljanje djelatnosti lobiranja, i pritom držati se načela poput zabranje pružanja darova i koristi, te pružanja istinitih informacija. Obveza je državnog dužnosnika u *Zakonu o lobiranju* provjeriti da li je lobist registriran, i da li je aktivnost lobiranja zakonski dopuštena, te u slučaju nepravilnosti istu prijaviti, no međutim ne predviđaju se nikakve sankcije za same državne dužnosnike ukoliko bi dozvolili nezakonito lobiranje ili pak primili zakonom zabranjeni dar, ili pak korist u sklopu aktivnosti lobiranja. Kako sam Zakon ne pruža detaljnu definiciju baziranu na konkretnim primjerima, što se to točno smatra aktivnosti lobiranja, ostavlja se velika mogućnost samoj lobiranoj osobi da krivo procjeni situaciju i istu prijavi Povjerenstvu (npr. nastojanje da se dužnosnik angažira kao stručna osoba za savjetodavne usluge), što će u konačnici dovesti do velikog broja slučajeva koje samo Povjerenstvo treba razmatrati i o njima odlučiti. Dojam koji se ostavlja jest da je naglasak Zakona na lobistima kao akterima, ne toliko na transparentnom pregledu kako se to utječe na javno mišljenje i koje su to točno interakcije i s kojim točno javnim dužnosnicima. Zanimljivo jest i da sam Zakon a i Pravilnik, ne pružaju definiciju koristi, a niti dara, poput definicije dara iz Članka 15. *Zakona o sprječavanju sukoba interesa*, što bi značilo da je *Zakonom o lobiranju* prilikom aktivnosti lobiranja, na snazi apsolutna zabrana darova bilo kakve vrijednosti. Za koristi pritom, ne pruža se definicija niti tumačenje, što ostavlja nejasno primjerice da li je dozvoljeno uz aktivnost lobiranja, lobiranoj osobi državnom dužnosniku pružiti osvježavajuće piće ili obrok u sklopu poslovnog sastanka, ili se takav primitak smatra zabranjenom koristi. Vrlo zanimljivo je promatrati oba zakona kroz tezu vremena prijave situacija. Prema *Zakonu o sprječavanju sukoba interesa*, obveznik će pružiti transparentni podatak poput situacije potencijalnog sukoba interesa ili pregleda imovine na imovinskoj kartici netom prilikom nastanka tj. pristupanja na dužnost, dok *Zakonom o lobiranju*, lobist podnosi godišnje izvješće o provedenim lobiranjima, tek u tekućoj godini za prethodnu godinu. Pritom se također postavlja pitanje, a na čiji odgovor nije jasno postavljen temelj u Zakonu i Pravilniku, koji je dio registra javno dostupan? Sva ovdje navedena pitanja, a i sama provedba Zakona, ovisiti će uvelike o situacijama i prijavama same materije, dok se ne formira određena praksa postupaka državnih dužnosnika, lobista, medija i javnosti koji će pratiti transparentno dostupni dio informacija i naposljetku samih odluka Povjerenstva. Istovjetno *Zakonu o sprječavanju sukoba interesa*, i za novonastali *Zakon o lobiranju* biti će nužno prije svega educirati sve aktere, pritom misleći na same javne službenike i na sveopću

javnost, te kontinuirano provoditi javne rasprave i raznolike radionice, kako bi se postigla svijest najprije čemu Zakon služi a zatim i kako je predviđeno da se Zakon primjenjuje i poštuje. Iz navedenog se može zaključiti da nomotehničko izvođenje propisa ne može postići svoj cilj bez jasno postavljenih etičkih načela na koje se propis u konačnici i primjenjuje.

2.5.2. Predmet Zakona o sprječavanju sukoba interesa

Sukob interesa u javnoj upravi po definiciji Zakona nastaje kada su privatni interesi obveznika u suprotnosti s javnim interesom. Taj sukob može biti potencijalni (privatni interes može utjecati na nepristranost službenika), a može biti i stvarni (privatni interes već je utjecao na nepristranost službenika). Sukob interesa u kontekstu Zakona, usmjeren je na same službenike, na njihove aktivnosti, imovinu, plaću i primanja, no međutim i na odnos službenog i privatnog interesa koji se proteže i na njihove članove obitelji, u odnosu na poslovne subjekte, i na povezane osobe s kojima se službenik interesno može povezati. Službenicima je zabranjeno: a) primiti ili zahtijevati korist ili obećanje koristi radi obavljanja dužnosti, b) ostvariti ili dobiti pravo ako se krši načelo jednakosti pred zakonom, c) zlouporabiti posebna prava obveznika koja proizlaze ili su potrebna za obavljanje dužnosti, d) primiti dodatnu naknadu za poslove obnašanja javnih dužnosti, e) tražiti, prihvatiti ili primiti vrijednost ili uslugu radi glasovanja o bilo kojoj stvari, ili utjecati na odluku nekog tijela ili osobe radi osobnog probitka ili probitka povezane osobe, f) obećavati zaposlenje ili neko drugo pravo u zamjenu za dar ili obećanje dara, g) utjecati na dobivanje poslova ili ugovora o javnoj nabavi, h) koristiti povlaštene informacije o djelovanju državnih tijela radi osobnog probitka ili probitka povezane osobe, i) na drugi način koristiti položaj obveznika utjecajem na odluku tijela javne vlasti ili osoba koje su u njima zaposlene kako bi postigli osobni probitak ili probitak povezane osobe, neku povlasticu ili pravo, sklopili pravni posao ili na drugi način interesno pogodovali sebi ili drugoj povezanoj osobi (Zakon o sprječavanju sukoba interesa, NN 143/2021, NN 36/2024). Službenik je dužan najkasnije 60 dana od dana stupanja na službu, učiniti sve da ukloni sve predvidive sukobe interesa, a ukoliko je u dvojbi, dužan je obratiti se Povjerenstvu za sukob interesa za mišljenje, koje ono donosi 15 dana od dana primitka. Ukoliko sukob interesa postoji, službenik ga je dužan deklarirati i ukoliko je moguće izuzeti se od donošenja ili sudjelovanja u odlukama koje bi njemu ili njemu povezanim osoba mogle stvoriti privatnu korist. Službenik je također dužan, u zakonskom roku javno obznaniti sadržaj svoje imovinske kartice. U ovoj odredbi zakona, ogleđa se važnost transparentnosti kao jednog od temeljnih načela etičnosti. U svrhu ispunjenja ovog načela, uspostavljen je Registar obveznika prijave sukoba interesa, kao i

mrežne stranice Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, na kojima su podaci o imovinskim karticama i svi drugi akti koje Povjerenstvo donosi (poput mišljenja, odluka, očitovanja, smjernica, zaključaka), otvoreni za javnost. Nadalje, osim imovinske koristi i konfliktnih situacija, Zakon stavlja pod obvezu prijavu svih poslova koje službenik obavlja uz svoju službu. Službenik je dužan prijaviti poslove koje obavlja uz svoje službene poslove Povjerenstvu, te će ono donijeti odluku da li su dozvoljeni, ako utvrdi da predmetni poslovi ne utječu na zakonito obnašanje javne dužnosti. Za te poslove, službenik ne smije ostvarivati naknadu. Zanimljivo u kontekstu obavljanja sporednih poslova, jest činjenica da su od ovog pravila izuzeti znanstvene, istraživačke, kulturne, umjetničke, edukacijske, sportske i poljoprivredne djelatnosti i s njima povezane naknade ostvarene po osnovi autorskih, patentnih i sličnih prava. Pregledom mrežnih stranica Povjerenstva, može se dobiti uvid u česta mišljenja koje službenici sami iniciraju glede istih, ne poimajući da li je konkretna aktivnost sukob interesa. Može se zaključiti da su službenici u svojevršnom strahu od osude javnosti u obavljanju takvih dodatnih samostalnih djelatnosti, stoga posežu za objavom istih kako bi transparentno pokazali kako nisu u suprotnosti s javnim interesom. Pitanje koje se ovdje nameće, postoji li stvarna potreba za analizom takvih aktivnosti, tj. mogu li te aktivnosti ovisno o drugim akterima iz tog odnosa, utjecati na nepristranost odlučivanja službenika, ili bi se takva detaljna analiza smatrala pretjeranim zadiranjem u privatnu sferu pojedinca bez konkretnog osnovanog razloga? Možda je i to predmet nekih novijih izdanja i poboljšanja ovog Zakona. Predmet Zakona jest i članstvo u nadzornim odborima, upravnim tijelima i ostvarivanju udjela u trgovačkim društvima, gdje je naglasak također na razmjernosti ostvarivanja naknade, koja je ili zabranjena (članstvo u nadzornim tijelima i upravnim odborima) ili je ograničena postotkom udjela (5 % ili više udjela u vlasništvu). Glede prestanka dužnosti, Zakon predviđa tzv. "cooling off" period, 18 mjeseci, unutar kojeg kojim službenici ne smiju prihvatiti imenovanje na upravljačke funkcije u pravnoj osobi s kojom je tijelo javne vlasti u kojem su obnašali dužnost, za vrijeme obnašanja dužnosti, bilo u poslovnom odnosu ili se nad njom obavljao nadzor. Ovo ograničenje predviđa i niz izvanrednih situacija, predviđenih stavicima (2) - (8) Članka 23. Važno je na kraju reći nešto i o stavicima Zakona koji predviđa postupak i sankcije za nepoštivanje njegovih odredaba. Povjerenstvo može pokrenuti postupak po službenoj dužnosti, ali i povodom prijave o mogućoj povredi Zakona. Prilikom provedbe postupka, dužno je utvrditi činjenično stanje, a službenik je dužan očitovati se po primitku obavijesti o ispunjenju pretpostavke za pokretanje postupka. Povjerenstvo je dužno postupak dovršiti u roku od 6 mjeseci od dana dostave prethodno spomenute obavijesti. Pravni lijek protiv odluke

Povjerenstva je pokretanje upravnog spora pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske. Sankcije koje Povjerenstvo može izreći jesu; i) novčane ii) opomena, uz mogućnost naloga otklanjanja uzroka sukoba interesa.

Interesantno je promišljati da li se sankcioniranjem egzaktno propisanih i zakonom reguliranih povreda, zaista postiže učinak sprečavanja sukoba interesa i onaj moralni aspekt promicanja etičkih standarda koji bi Zakon kao dio etičke infrastrukture trebao postići. U praksi, opasnost je da to ostane samo deklaratorno, "svrha sama sebi", jer bez stvarne političke volje za promjenom cjelokupne kulture, a koja bi involvirala stručni kadar u razvoj različitih mjera prevencije, edukacije, pa i same provedbe, oni neće proizvesti željeni učinak. Javni službenici uživaju posebno povjerenje građana, i u svojim pozicijama nisu samo donositelji ključnih odluka, već su i u poziciji utjecaja i moći. Ta pozicija predviđa niz situacija i ponašanja koja su u suprotnosti s primarnim etičkim načelima, a koja mogu biti šira od onih obuhvaćenih zakonom. Iz tog razloga, kao što je i ranije u ovom radu navedeno, etička infrastruktura bi trebala sadržavati, osim odgovarajućeg zakonodavnog okvira, primjenjive kodekse etičkog ponašanja, i mehanizme dobrog upravljanja, koji će omogućiti prilagodbu različitostima situacija. Težak je zadatak pritom, obuhvatiti sve preporuke struke, institucionalizirati načela, a pritom ne zadirati u privatnu sferu pojedinca i zaštititi njegovo pravo na privatni interes.

2.5.3. Usklađenost Hrvatske s pravnim okvirom EU

Europska unija je postavila okvir za sprječavanje sukoba interesa unutar svojih institucija i država članica. Prema Uredbi (EU) br. 2018/1046 o financijskim pravilima primjenjivim na opći proračun Unije, svi članovi institucija i njihovo osoblje moraju izbjegavati sukobe interesa, a države članice dužne su uspostaviti mjere za njihovo sprječavanje (Europska komisija, 2018). Ova uredba osigurava da su financijski interesi EU zaštićeni od zloupotrebe kroz transparentne i odgovorne procese odlučivanja. Usporedba pravnog okvira EU i Hrvatske pokazuje visoku razinu usklađenosti, s obzirom na to da Hrvatska kao članica EU preuzima i implementira europske standarde. Međutim, primjena zakona na nacionalnoj razini može varirati, posebno u kontekstu provedbe i nadzora. "Iako su zakonodavni okviri u EU i Hrvatskoj slični, izazovi se često pojavljuju u provedbi mjera, što zahtijeva kontinuirani nadzor i prilagodbe" (Europska komisija, 2014). Uvođenje *Zakona o lobiranju* u Hrvatskoj ima za zadatak značajno poboljšati transparentnost i spriječiti sukobe interesa na visokoj razini. Lobiranje, kao legitimna aktivnost u oblikovanju politika, zahtijeva stroge regulative kako bi se osiguralo da procesi donošenja

odluka ostanu neovisni i nepristrani. Uspostava registra lobista i obveza prijavljivanja kontakata između lobista i javnih dužnosnika dodatno bi trebala osigurati da se odluke donose u najboljem interesu javnosti. U *Strategiji sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine* (NN 120/2021), sadržano je i izvješće V. kruga evaluacije GRECO-a (Group of states against corruption) Vijeća Europe¹⁵, u kojem se između ostaloga ističe da je jedan od glavnih problema unatoč velikom napretku u zakonodavnom okviru, nedovoljna svijest građana o njihovu pravu na pristup informacijama. Ističe se i nedostatak proaktivnosti u objavljivanju informacija od strane javnih vlasti, i jasna je potreba da se svijest o sukobu interesa ojača među svim kategorijama dužnosnika obuhvaćenih odredbama *Zakona o sprječavanju sukoba interesa*. Nadalje, osim zakona, potrebni su i etički kodeksi javnih dužnosnika kako bi se preveniralo nastajanje konfliktnih situacija, i na temelju njih se izgradila jedna kultura integriteta s ciljem povećanja povjerenja građana u javnost obavljanja javnih dužnosti. Unatoč velikom napretku, posljednje je izvješće GRECO-a (Group of states against corruption) Vijeća Europe, objavljeno 24. lipnja 2024. godine, nije dalo očekivanu ocjenu naporima Hrvatske u sprječavanju korupcije i promicanju integriteta, kako smo možda očekivali. „GRECO je preporučio i. donošenje kodeksa ponašanja za nositelje najviših dužnosti izvršne vlasti, uz jasne smjernice u pogledu sukoba interesa i drugih pitanja povezanih s integritetom (npr. darovi, vanjske aktivnosti, kontakti s trećim stranama, ograničenja nakon prestanka dužnosti, izvješća o imovinskom stanju, postupanje s povjerljivim informacijama itd.) i ii. da takav kodeks ponašanja bude popraćen mehanizmom nadzora provedbe.“ (Preporuka ii., točka 13. Second compliance Report for Croatia — GRECO V evaluation round). Zaključak GRECO-a je bio kako *Kodeksu ponašanja državnih dužnosnika u tijelima izvršne vlasti* (NN 54/2022), nedostaju jasne smjernice za provedbu, dok Vijeće za provedbu, a koje je imenovala Vlada tek u siječnju 2023. godine treba kontinuirano ocjenjivati u radu, kako bi se mogao potvrditi učinkoviti mehanizam nadzora. U točki 33. izvješća, vezano na *Zakon o lobiranju* koji je donesen neposredno nakon spomenutog izvješća, GRECO izražava zabrinutost jer novi propis zahtijeva da se samo važni sastanci s trećim stranama objave javnosti, a to daje široku slobodu lobistima da sami odlučuju o tome „koji su to važni sastanci“ koji će biti objavljeni, te GRECO preporučuje objavljivanje svih sastanaka između nositelja najviših dužnosti izvršne vlasti i lobista. Pozitivno mišljenje, GRECO je dao *Zakonu o sprječavanju sukoba interesa*, u pogledu ad-hoc

¹⁵ Second compliance Report for Croatia GRECO V evaluation round, dostupno na : <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-compliance-report-on-croatia-adopted-by-greco-a/1680a4f330>

prijave sukoba interesa sadržanom u Članku 9., no međutim preporuka vii. u kojoj je sadržan zahtjev da se ograničenja nakon prestanka vršenja javne dužnosti, prošire i na nositelje najviših dužnosti vlasti, nije naišao na potpuno slaganje. Razlog je taj što je u oba spomenuta zakona tzv "cooling-off" period hlađenja od 18 mjeseci nakon prestanka dužnosti a prije nego što nositelji zasnuju radni odnos u privatnom sektoru, ograničeno samo na upravljačke a ne i na druge funkcije, npr. savjetodavne. Još je jedna primjedba dodana u odnosu na period hlađenja, a to je činjenica da se odnos hlađenja od ponovnog zaposlenja, predmnjeva samo za pravne osobe s kojima je tijelo predmetnog dužnosnika bilo u poslovnim odnosima ili odnosima nadzora.

Preporuka x. vezana na uspostavu razmjernosti sankcija u slučaju kršenja odredaba *Zakona o sukobu interesa* samo je djelomično ispunjena. Razlog koji GRECO navodi jest nepostojanje kategorizacije sankcija, niti u Zakonu, niti u smjernicama, niti u praksi samog Povjerenstva za za lakše i teške povrede. Minimalna novčana kazna za povredu izrečena dužnosniku, koja je udvostručena na 533 eura, nije razmjerna maksimalnoj kazni čelniku za ne suradnju s Povjerenstvom, a koja iznosi 265 eura. Djelomičan razlog tome, smatra GRECO jest nepostojanje jasnih kriterija za izračun visine sankcija.

Slijedom svega navedenog, činjenica je da je Hrvatska učinila mnogo, no međutim u odnosu na jasne preporuke ispunila je samo 6 od njih 17. Prilično je jasno da unatoč naporima, potpuna usklađenost s preporučenim zakonodavnim okvirom EU još nije zadovoljena. Ukoliko uz navođenje svih institucionalnih okvira regulacije materije sukoba interesa, uključimo i etičku komponentu promišljanja, mogli bismo zaključiti da su sve "deklarativne" političke izjave i dokumenti o suzbijanju korupcije, sukoba interesa i drugih oblika neetičnosti, nedovoljni mehanizam osiguranja, i u samoj praksi nedovoljno proizvode učinke. Ono što nedostaje je prvenstveno iskrena politička volja, vizija stvarnog problema, stručnost kadrova i odmak od birokratske organizacijske kulture. I nakon osiguranja svih preporuka u zakonskom okviru, pokazati će se kao bitan faktor, osim razmjernosti odredaba i kategorizacije načela i pravila, volja za kontinuiranom edukacijom i stvaranjem kadrova koji će u svom profesionalnom opisu imati usađene određene etičke standarde. Edukacija nije samo pritom, kratak jednokratni tečaj javnih službenika kada propis stupi na snagu. Edukacija je razvoj niza programa koji će za cilj imati prevenciju neetičnog ponašanja i stvaranje etične organizacijske kulture, kojoj će zakonske norme biti samo institucionalni okvir i komplementarni dodatak.

3. POJAVA SUKOBA INTERESA U RAZLIČITIM KONTEKSTIMA

3.1. Sukob interesa u privatnom sektoru

Javni sektor razlikuje se od privatnog sektora po ciljevima koje treba ostvariti, stupnju odruštvene odgovornosti koju ima, te drugačijem načinu tj. mogućnosti uspostave regulacije. Dok je temeljni cilj javnog sektora da ostvaruje interese građana, u privatnom sektoru temeljni cilje je ostvarenje profita. U tom kontekstu, sukob interesa u javnom sektoru je percipiran kao problem jer njegovo postojanje dovodi u pitanje ispravnost odluka koje bi trebale biti u najboljem interesu građana, a ne biti donesene u svrhu ostvarenja privatnog interesa javnih službenika. U privatnom sektoru, sukob interesa može uključivati različite situacije poput; osobnog interesa u konkurentskim tvrtkama radi ostvarenja vlastite koristi, osobnih odnosa s poslovnim partnerima ili klijentima, nepotizam - pogodovanje rodbini ili prijateljima u ostvarenju privatne koristi, donošenje poslovnih odluka koje su u sukobu s interesima tvrtke, sekundarno zaposlenje ili aktivnosti u suprotnosti s interesima tvrtke, pa nerijetko i postojanje osobnih odnosa i poslova povezanih s javnim sektorom, a koji pak mogu tvrtku dovesti u potencijalni sukob interesa u odnosu na javni sektor. U kontekstu privatnog sektora, vrlo slično kao i u javnom sektoru, sukob interesa može dovesti do narušavanja poslovne etike, smanjenja povjerenja među zaposlenicima i partnerima, a u krajnjem slučaju, sukob interesa koji nije prepoznat ili na ispravan način spriječen, može dovesti do pravnih posljedica za tvrtku. Različite afere većinom međunarodnih korporacija, kroz vrijeme, doprinjele su tome da se sukob interesa u privatnom sektoru regulira. Primjer jedne takve afere, navodi Dragičević Prtenjača, M. (2020.) , gdje su se 2018.g. hipotekarni posrednici (brokeri) australske Commonwealth Bank našli u sukobu interesa. Njih su angažirali razni klijenti kako bi dobivali hipotekarne kredite, a istovremeno su dobivali proviziju od strane banaka, koja se naravno povećavala što je period kredita duži. Commonwealth Bank je priznala isplatu provizije u iznosu od 1,5 bilijuna (australskih) dolara. "Međutim u interesu klijenta zasigurno nije duži period otplate ako je u mogućnosti kredit otplatiti prije". (Dragičević Prtenjača, M., 2020. str.93), tako da je razvidno kako su brokeri postupali suprotno interesu samih klijenata, koji su obmanjivani kreditima na duži period otplate kako bi broker ostvario veću zaradu. „Moderna uprava treba odgovarati na potrebe građana, biti pristupačna i aktivno komunicirati s građanima ili s njihovim organiziranim zastupnicima i zagovornicima. Takva vlast dužna je osigurati javni karakter svoga rada kroz otvorenost i transparentnost.“ (Kregar, J., Marčetić, G. 2017., str.

366.). Stoljećima su javna uprava i javna vlast tretirani kao *arcana imperii*¹⁶. Moderne koncepcije države rezultat su teorije demokracije koja počiva na ideji slobode i jednakosti pojedinca, slobodi govora, mišljenja, slobodi tržišta, zaštiti imovine i poduzetništva. Uspjesi ekonomije tržišta i ograničavanje autoritarnog režima, zajedno s univerzalnošću ljudskih prava urodili su time da je načelo izvedeno iz ideoloških vrijednosti postalo dijelom političke kulture. Parlamentarna demokracija pretpostavlja postojanje građanina koji je odgovoran, aktivan, racionalan i ima pravo sudjelovati u javnim poslovima, te znati sve o njima. S pojavom novih tehnologija, globalizacije, multikulturalnosti, potencira se potreba za kodifikacijom moralnih normi. Jednako kao i u javnom sektoru, da bi se pravilno upravljalo sukobom interesa, i u privatnom sektoru mora postojati okvir za definiciju normi, set primarnih načela i pravila upravljanja, po kojima će se zaposlenici usmjeravati, educirati i u konačnici potencijalne situacije rješavati. Više je načina na koje se moralne norme mogu inkorporirati u pravni poredak. Uključivanjem normi u načela ustavnog poretka kao sustav temeljnih ljudskih prava, usvajanjem tzv "soft law" pravila i usvajanjem dobre prakse. U međunarodnom okruženju je, nastankom sve više slučajeva poput afere spomenute ranije, u potrebi tzv. *good governance* ili dobrog upravljanja, došlo do stvaranja prvih smjernica. Primjer takvih smjernica i dokumenata jesu: Konvencija Ujedinjenih naroda protiv korupcije (UNCAC),¹⁷ Kaznenopravna konvencija o korupciji Vijeća Europe te Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD), te Međunarodna gospodarska komora (International Chamber of Commerce; ICC) čija je komisija izradila Smjernice o sukobu interesa, a koje se smatraju prvim "soft-law" dokumentom koji regulira sukob interesa. Kako smjernice nisu pravno obvezujući dokument, inicijalna ideja je samoregulacija u unošenju internih pravila u svoje poslovanje od strane velikih međunarodnih korporacija. One bi prihvaćanjem i usvajanjem smjernica, ta ista pravila i načela prenijela manjim tvrtkama unutar korporacije, i na taj bi se način pravilo odnosno načelo i regulacija, prenijela u veliki broj trgovačkih društava u svijetu. U procesu regulacije sukoba interesa, naglašena je potreba za visoko razvijenom svjesti pojedinaca za potrebom transparentnosti, koja jedina, uz uspostavu kompanijskih etičkih kodeksa i pravila, može osigurati zaštitu od posljedica ne reguliranih sukoba interesa. Pritom je naglasak na tome da se sukob interesa na

¹⁶ *Arcana imperii* koncepcija je vlasti u kojoj vladar ima skrivene namjere. Svaka odluka vlasti se ne preispituje, već sluša. Vlast je tajna, ne tiče se običnog čovjeka, već samo odabranih. Samo vladari znaju kako se vlada. (Kregar, J., Marčetić, G. 2017., str. 367.)

¹⁷ Konvencija Ujedinjenih naroda protiv korupcije (UNCAC), čl. 7. st. 4. predviđa obvezu država propisivanje pravila o sprječavanju sukoba interesa, a u čl. 8 i obvezu donošenja kodeksa ponašanja u javnom sektoru, dostupno na

https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf

vrijeme otkrije, da se spriječi prije nego nastane, a ukoliko nastane da se pravilno regulira. Da bismo znali kako spriječiti, potrebno je znati i kako nastaje. Sukladno tome, prema Dragičević Prtenjača, M. (2020.) , postoje dvije relacije kako se sukob interesa može promatrati u smislu odnosa pojedinac- društvo. Tako da i u tom smislu razlikujemo *klasični tip* i *novi tip* shvaćanja. *Klasični tip* će sukob interesa gledati kroz prizmu relacije pojedinca prema društvu, gdje su interesi pojedinca stavljeni ispred interesa društva. Ovdje se najčešće nalaze tradicionalni oblici sukoba interesa, a to su prividni, stvarni i u novije vrijeme sve češće spominjeni latentni ili prikriveni sukob interesa. *Noviji tipovi* sukoba interesa će situacije gledati kroz relaciju društvo –pojedinac, gdje su sukobljeni interesi društva i pojedinaca (ovdje se najčešće misli na klijente) čije interese samo društvo zastupa. Također ove spomenute relacije, mogu ići i u smjeru promatranja sukoba interesa na relaciji društvo-društvene skupine, primjerice ako su sukobljeni interesi kompanija ili skupine kompanije (npr. nekog udruženja) čak i naspram šire društvene zajednice (primjerice države). Po preporuci Vijeća Europe iz 2000.g prema Modelu kodeksa ponašanja ili *Model code of conduct*,^{18a} prema klasičnom shvaćanju sukoba interesa, razlikujemo i promatranje njegove pojavnosti u smislu da li je on *stvarni*, *potencijalni* ili *prividni*. *Stvarni ili realni* sukob interesa jest situacija u kojoj se ustanovi da interesi pojedinca zaista jesu u sukobu s interesima kompanije/društva. *Potencijalni sukob* jest situacija gdje sukoba interesa još nema, on trenutno utvrđenim činjeničnim stanjem ne postoji. No međutim, postoji mogućnost da kroz vremenski period, primjerice daljnjim nastavljanjem situacije ili nastupom nekih faktora, on postane stvarni. *Prividni* sukob interesa jest onaj koi se percipira kao da jest, kao da postoji, no međutim on nije stvaran, već nastanak situacije ima privid javnosti kao da se radi o sukobu interesa. Dio upravljanja sukobom interesa, osim već navedenog prepoznavanja i utvrđivanja činjeničnog stanja kako bi se bolje njime upravljalo, jest i mogućnost njegove represije. To je vrlo osjetljivo područje, koje uz nepravilnu upotrebu i ne uvođenje ispravnih kriterija, može dovesti do nastanka nepravednog postupanja prema pojedincu, kao i nejednakosti primjena kriterija u odnosu na druge pojedince u kompaniji. Bitna činjenica za utvrđivanje jesu li represivne mjere (poput sankcije) potrebne, jest da li je osoba bila svjesna situacije sukoba interesa, je li propustila da ga na vrijeme prijavi, ili je skrivljenim namjernim ponašanjem svjesno održala situaciju, a radi ostvarivanja privatne koristi odnosno koristi nekog drugog pojedinca. Teško je u takvim slučajevima često doći do ispravnih zaključaka. Mnogo je elemenata koje se trebaju razmatrati uz postojenje samih činjenica.

¹⁸ Recommendation, No, R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member states on codes of conduct for public officials, dostupno na <https://rm.coe.int/16806cc1ec>

Primjerice, jedan od faktora koji utječu, može biti i spremnost pojedinca da samostalno uoči i otkrije da se nalazi u konfliktnoj situaciji i na vrijeme je transparentno prijavi. To će ovisiti uvelike o edukaciji zaposlenika koje kompanije provodi, da li kompanija pruža savjet zaposleniku koji je u dvojbi? Sve je to samo korak u konačnom cilju, a on je sprečavanje takve situacije. Da bi se sankcije primjenile, potrebna je i detaljna istraga, koja nerijetko potraje kroz duži vremenski period. Kompanije da bi razumno postupile u takvim situacijama, vodeći pritom i računa o dostojanstvu zaposlenika, moraju imati vrlo razvijene interne procese, dokumente i pravila sukladnosti. Ta potreba nerijetko zahtjeva uspostavu i organizaciju čitavih službi, sektora i odjela koji se bave etičkim pitanjima u obavljanju rada, pa tako u sklopu toga i pitanjem sukoba interesa. Te službe ili ovisno o veličini društva, nekada pojedinci (primjerice Voditelji odjela sukladnosti), moraju biti objektivni, nepristrani i neovisni, kako bi provodili etičke politike. Nerijetko, također ovisno o veličini samog društva, uspostaviti će se i suradnja na višem nivou pri suzbijanju korupcije i uspostavi etičkih načela. Tako nastaju različita industrijska udruženja koja imaju društva za članove, a provode zajedničku politiku osiguranja etičnosti u poslovanju. Nerijetko, Kodeksi i dokumenti takvih udruženja obvezuju članice da se drže zajednički prihvaćenih načela rada, a unutar udruženja postoje i tijela osnovana s ciljem rješavanja prijestupa protiv tih načela, s primjenom sankcija koje variraju od onih novčanih, do izbacivanja članice iz udruženja. Na taj način, sankcija za samo društvo, možda nije financijski problem, već je tu bitniji aspekt tzv. "javne sramote" i javne spoznaje o činjenici da je članica neetično postupila.

Za zaključiti je, da je privatni sektor zbog sve veće interakcije s javnim sektorom a i po uzoru na javni, usvojio vrlo slična temeljna načela etičnosti u poslovanju. Ohrabrujuće je vidjeti da set vrijednosti i normi nekako u modernije vrijeme postaje sveopće prihvaćen u našem društvu. Pokazatelj toga jest i činjenica da se percepcija privatnog sektora sve više približava onoj javnom sektoru u odnosu na pružanje usluga građanima. U privatnom poslovanju, isto kao i u pružanju javnih usluga, sve više je naglasak na etičnosti i integritetu.

3.2. Sukob Interesa u Zdravstvenom Sektoru

3.2.1. Specifičnost sukoba interesa u zdravstvenom sektoru

Zdravstveni sektor, kao sektor od posebne važnosti za građane, izuzetno je osjetljivo područje posebno kada je riječ o sukobima interesa. Odnosi između zdravstvenih djelatnika, pacijenata, i različitih interesnih skupina i aktera zdravstvenog sustava, čine ga područjem koje je od

posebnog interesa javnosti, i nedvojbeno oni sami se suočavaju s čestim dilemama oko pitanja mogućih sukoba interesa. Situacije potencijalnog sukoba interesa, mogu uključivati prihvaćanje darova ili različitih oblika pogodnosti, ali i sudjelovanje u odlukama s financijskim učinkom za njih ili za javne ustanove čiji su djelatnici. Sukob interesa u zdravstvenom sektoru može dovesti do ozbiljnih posljedica. Daleko najozbiljnija posljedica jest smanjenje kvalitete skrbi, povećanje troškova za pacijente i u konačnici gubitak povjerenja u zdravstveni sustav. Ako promatramo zdravstveni sustav u Republici Hrvatskoj, u korist obrane od potencijalnih sukoba interesa, ne ide ni činjenica da je sustav velik i spor. Zbog sporosti sustava, potaknuti snažnom željom za osiguranjem svog vlastitog zdravlja, građani, da bi brže došli do usluge, nerijetko i sami pridonose pojavnosti neetičkog ponašanja u zdravstvenoj službi (primjerice utjecajem na pomicanje na listi čekanja za pregled, nuđenjem različitih darova kao znak zahvalnosti za brzinu i kvalitetu obavljanja usluge). U Republici Hrvatskoj, sukob interesa u zdravstvenom sektoru reguliran je kroz nekoliko zakona i etičkih kodeksa, uključujući *Zakon o sprječavanju sukoba interesa* (NN 143/2021, NN 36/2024) i *Kodeks medicinske etike i deontologije* (NN 55/08, 139/15). Kodeks medicinske etike i deontologije, nastao je zajedničkim djelovanjem Hrvatske liječničke komore i Hrvatskog liječničkog zbora. Članak 1, točka 4. Kodeksa kaže: „Svim svojim sposobnostima čuvat će plemenitu tradiciju liječničkog poziva održavajući visoke standarde stručnog rada i etičnog ponašanja prema pacijentu i njegovim bližnjima te zdravim osobama.“ Kodeks ima deset odjeljaka koji su razrađeni člancima, od kojih svaki predstavlja set pravila profesionalnog ponašanja liječnika u obavljanju svoje službe. Prvi odjeljak govori o "Temeljnim načelima", ističući važnost posvećenja liječničke struke čovjekovu zdravlju, te poštivanju čovjekovog dostojanstva kao i upotrebi etičnosti pri obavljanju liječničkog poziva. Nadalje, odjeljci govore o; Obvezama prema pacijentu/bolesniku, Planiranje obitelji i regulacija ljudske plodnosti, Umirući pacijent, Presađivanje tkiva i organa, Biomedicinska istraživanja, Ljudski genom, Odnos prema osobama s ograničenom slobodom, Odnosi prema drugim liječnicima i struci, ističući pritom u svojim stavcima važnost primjene etičkih i moralnih standarda i integriteta. Posljednji odjeljak jesu Završne odredbe, gdje se predviđaju disciplinske mjere, dalje propisane aktima Hrvatske liječničke komore. Spomenuti Kodeks, nastao je konceptualno kao lokalna inačica *Međunarodnog kodeksa medicinske etike Svjetskog liječničkog udruženja*.¹⁹ Ovaj kodeks, usvojen u listopadu 1949. godine, je svojevrstni zbornik

¹⁹ Međunarodni Kodeks medicinske etike Svjetskog liječničkog udruženja dostupan je na stranicama Hrvatske Liječničke Komore: <https://www.hlk.hr/EasyEdit/UserFiles/propisi/2022/medjunarodni-kodeks-medicinske-etike-svjetskog-ljecnickog-udruzenja.pdf>

medicinske etike i načela za liječnike, ali i za druge uključene u zdravstvenu skrb, i mijenjan je nekoliko puta (1968., 1983., 2006. te 2022.), a treba poslužiti kao misao vodilja svim članicama Svjetskog udruženja liječnika, kako da uspostave svoje vlastite lokalne etičke pravilnike u skladu s vlastitim pravnim normama. U Hrvatskoj komore imaju status pravnih osoba i kao takve na temelju zakonskih ovlasti mogu donositi svoje podzakonske opće akte kojima će regulirati pitanja iz područja struke. To pravo kao odraz samostalnosti strukovnih organizacija zdravstvenog sustava naziva se staleško pravo.²⁰ O kodeksu Hrvatske liječničke Komore, konkretnije, govoriti ćemo kasnije u radu. Kao još jedan primjer kako je odgovornost dionika zdravstvenog sustava regulirana od strane EU, možemo spomenuti Uredbu (EU) br. 282/2014 o uspostavi trećeg Programa djelovanja Unije u području zdravlja. Ona govori o tome kako je važna uspostava učinkovitih i održivih zdravstvenih sustava, čime se jamče prava na zdravlje i zdravstvenu zaštitu svakom pojedincu, kao i opseg dužnosti zdravstvenih djelatnika. Na taj način, ovaj važan čin odredbe odgovornosti, nametnut članicama, postaje jedna od temeljnih europskih vrijednosti. Nadalje, ne smije se zanemariti niti praksa Europskog Suda za ljudska prava (ESLJP), koja skreće pozornost na odredbe Vijeća Europe donesene u odnosu na zdravstveno pravo. Praksa ESLJP služi kao primjer komorama da bi lakše utvrdili kriterije i pravila za odgovornost medicinskih djelatnika. Uz spomenute kodekse komora, i javne zdravstvene institucije u Hrvatskoj usvojile su vlastite etičke kodekse, koji dodatno preciziraju pravila etičkog ponašanja, pa tako i sprječavanja sukoba interesa unutar zdravstvenih ustanova. Primjerice, veliki klinički bolnički centri, kao što su Klinički bolnički centar Zagreb, Klinički bolnički centar Rijeka, Klinički bolnički centar Osijek, imaju usvojene etičke kodekse koji jasno definiraju obveze zaposlenika u pogledu transparentnosti, prijavljivanja sukoba interesa i postupanja u skladu s najvišim etičkim standardima. U načelu, kodeksi su isti, pa ćemo kao primjer uzeti *Etički Kodeks KBC Zagreb (2017.)* koji se odnosi na sve osobe zaposlene u KBC Zagreb, koje sudjeluju u njegovim djelatnostima ili su u tijeku edukacije, službene posjete, partnerstva i stručnog usavršavanja. Prvi odjeljak ističe obveze prema bolesniku i poštivanje njegovih prava i dobrobiti kao osnovnom brigom. Zahtjeva se etička besprijeekornost i stručnost uz provjeru postupaka sukladno suvremenoj medicinskoj znanosti. Poseban dio Kodeksa je posvećen sukobu interesa, što ističe i njegovu važnost. U sklopu ovog Kodeksa, sukob interesa

²⁰ Kako navode Roksandić, S. i Zibar, L. (2023.) ; Staleško pravo jest usko ograničeno područje normi, jer su one ograničene u primjeni tako da obvezuju samo članove, a ne primjerice pacijente ili treće osobe. No međutim važnost staleškog prava ne smije se podcijeniti, jer je vrlo važan izvor zdravstvenog prava i praktična primjena zakona zaista ovisi upravo o njegovim normama.

je definiran kao prilika u kojoj tuđi osobni ili financijski utjecaj dovodi do smanjenja objektivnog prosuđivanja i/ili donošenja objektivne odluke. Osobe na koje se Kodeks odnosi, ne smije niti sebe, niti svoju bližu rodbinu (bračni partner, djeca, braća i sestre, roditelj), dovesti u situaciju sukoba interesa. U Članku 9. nabraja se točno što se smatra sukobom interesa; 1) rad u drugoj ustanovi koja obavlja djelatnost istu kao KBC Zagreb, bez prethodne suglasnosti i dozvole, 2) financijski ili vlasnički interes u poslovima kompetitivnim ili u suprotnim interesima KBC-a Zagreb, 3) financijski odnosi koji mogu utjecati na neovisnost donošenja bilo koje odluke iz domene djelatnosti KBC-a Zagreb, pogotovo domene zbrinjavanja bolesnika, 4) uporaba bilo kojeg oblika imovine KBC-a Zagreb u osobne svrhe, 5) donošenje poslovnih odluka koje uključuju ili pogoduju osobnim obiteljskim ili prijateljskim odnosima. Obveza prijave sukoba interesa nastaje samom činjenicom i kada je on potencijalni, a podnosi se Upravi KBC-a Zagreb. Dodatno se još ističe da je bilo kakvo stjecanje ili poticanje koristi ili dobara temeljem provođenja bilo koje djelatnosti Kliničkog bolničkog centra Zagreb, izuzev stjecanja osobnih primanja sukladno Zakonskim odredbama, protivno samom Kodeksu. Posljednji odjeljak Kodeksa jesu opća načela, u kojima se zabranjuje između ostaloga nesavjestan odnos prema imovini bolnice, privatna upotreba znaka i pečata bolnice, isticanje osobnog stava kao stava bolnice, diskriminacija, uznemiravanje i ponižavanje, poticanje drugih osoba na kršenje propisa. Glede kršenja odredbi Kodeksa, upućuje se na ostale akte KBC-a Zagreb. Statutom KBC-a Zagreb kao jedno od Povjerenstava institucije, osniva se Etičko povjerenstvo. Ono osigurava obavljanje djelatnosti KBC-a na načelima medicinske etike i deontologije. Ovom odredbom se vidi poveznica ovog institucionalnog Kodeksa i tijela s Kodeksom medicinske etike i deontologije. Upravno vijeće imenuje članove povjerenstva, predsjednika i 4 člana. Povjerenstvo prati primjenu etičkih načela u obavljanju djelatnosti KBC-a, odobrava znanstvena istraživanja, nadzire uzimanje dijelova ljudskog tijela prilikom obdukcije u medicinske i nastavnoistraživačke svrhe i rješava etička pitanja u obavljanju djelatnosti KBC-a. Povjerenstvo donosi svoj poslovnik o radu. Aktualan *Poslovnik o radu etičkog povjerenstva Kliničkog bolničkog centra Zagreb*, jest onaj iz 2021. godine. Njime se određuje djelokrug rada, način sazivanja sjednica, odlučivanja i dužnosti i prava članova. Još jednom se u Poslovniku ističe osiguravanje obavljanja djelatnosti Kliničkog bolničkog centra Zagreb na načelima medicinske etike i deontologije i navodi se ranije spomenuti Kodeks Hrvatskoj liječničkog zbora i Hrvatske liječničke komore. Predmeti za sjednicu, gdje mora biti prisutan najmanje natpolovični broj članova, moraju se predati najmanje 8 dana prije datuma održavanja sjednice. Sjednice se održavaju jednom mjesečno ili češće u slučaju potrebe, a može se održati

izvanredno i telefonski ili elektronskim putem. Za donošenje odluke potrebna je većina glasova. Niti sam Kodeks, niti Statut ili bilo koji drugi pravilnik KBC-a ne predviđa konkretne sankcije u slučaju povrede Etičkog Kodeksa, a nije ni jasno tko točno i u kojem svojstvu može odlučiti o kršenju njegove odredbe. U Statutu KBC-a Zagreb stoji da je Ravnatelj odgovoran za donošenje odluke o pojedinačnim pravima radnika u slučajevima utvrđenim zakonom i općim aktima KBC-a, te da Upravno Vijeće donosi odluke u drugom stupnju u predmetima u kojima se odlučuje o pojedinim pravima radnika, međutim nije posve jasno kakav je točno proces kojim bi neetično postupanje radnika KBC-a stiglo kao predmet odluke ovih tijela. Također pregledom svih internih dokumenata KBC-a, nije posve jasno na koji način se provodi nadzor nad radom Etičkog povjerenstva. Ovu problematiku sagledati ćemo kao zaseban dio u sljedećem poglavlju ovog rada.

3.2.2. Problemi vezani u etički kodeks javnih zdravstvenih ustanova

Iako su etički kodeksi javnih zdravstvenih ustanova ključni za postavljanje standarda ponašanja i upravljanje sukobima interesa, njihova primjena u praksi često nailazi na niz izazova i problema.

1. Nedovoljna svijest i edukacija: Jedan od glavnih problema vezanih uz etičke kodekse jest nedovoljna svijest i edukacija među zdravstvenim djelatnicima o njihovim obvezama prema kodeksu. Iako su kodeksi formalno usvojeni, mnogi zaposlenici nisu u potpunosti upoznati sa specifičnim pravilima i procedurama koje kodeks propisuje, što dovodi do neprijavlivanja sukoba interesa ili do neodgovornog ponašanja. Kao i u ranije razmatranim slučajevima, pa tako i u zdravstvenom sektoru, nameće se važnost transparentnosti i stvaranja etičke kulture među zdravstvenim djelatnicima. Jednako kao i kod svih javnih službenika, uspostavom dobrih mehanizama edukacije, kao i regulacije, može se postići mnogo. „Takve bi programe trebali pohađati prije svega rukovodeći državni službenici i dužnosnici, kao i službenici koji su u svakodnevnom neposrednom kontaktu s građanima i širom javnošću, drugim domaćim međunarodnim organizacijama itd., a osobito pažnju treba usmjeriti na informiranje i edukaciju građana.“ (Musa, 2013, str. 41)

2. Slaba provedba i nadzor: Drugi je problem slabost nadzora i nepoštivanje provedbe kodeksa na snazi. Institucije slabo prate provedbu internih propisa na snazi, i samim time ne uvode poboljšanja u proces kako bi se on aktualizirao kroz oblike suradnje sa privatnim sektorom (npr.

farmaceutska industrija) i eventualne pogreške ispravile. Nerijetko, ne postoje adekvatni mehanizmi i sankcije, već propis ostaje "slovo na listu papira". Zašto bi se djelatnici držali pisanih pravila, ako institucija sama ne posvjećuje dovoljno pažnje tome, da se ta pravila istaknu i poštuju. Etička povjerenstva, koja su često zadužena za nadzor nad primjenom kodeksa, često su suočena s ograničenim resursima ili su pak postavljena pod nadzor koji im ne osigurava autonomiju, objektivnost i nepristranost. To otežava uspostavu kao i provedbu nadzora.

3. Sukobi interesa unutar povjerenstava: Još jedan značajan problem je postojanje sukoba interesa unutar samih etičkih povjerenstava. Članovi povjerenstava, koji su često istaknuti stručnjaci unutar zdravstvenih ustanova, mogu imati vlastite interese koji su u sukobu s njihovom dužnošću objektivnog nadzora i provedbe etičkih kodeksa. Ovo može rezultirati pristranim odlukama ili čak ignoriranjem prijavljenih sukoba interesa, čime se dodatno narušava integritet etičkog sustava.

4. Nedostatak sankcija i odgovornosti: Četvrti problem odnosi se na nedostatak jasnih sankcija i odgovornosti za kršenje etičkog kodeksa. Iako kodeksi često sadrže pravila o ponašanju, sankcije za njihovo kršenje nisu uvijek jasno definirane ili se ne primjenjuju dosljedno. Bez jasnih posljedica za nepoštivanje kodeksa, zaposlenici mogu osjećati da su pravila više formalne prirode i da nema stvarne prijetnje za nepridržavanje.

5. Prilagodljivost i ažuriranje kodeksa: Etički kodeksi često ne prate promjene u društvenim, tehnološkim i profesionalnim standardima, što može dovesti do zastarjelih ili neprimjerenih pravila. Redovito ažuriranje kodeksa kako bi se prilagodili novim izazovima i trendovima u medicinskoj praksi, poput digitalizacije i novih oblika suradnje s povezanim industrijama, ključno je za njihovu relevantnost i učinkovitost.

3.2.3. Uloga profesionalnih organizacija i udruženja

Profesionalne organizacije i udruženja zdravstvenih djelatnika igraju ključnu ulogu u promicanju etičkog ponašanja i rješavanju sukoba interesa. Ove organizacije često uspostavljaju etičke kodekse i standarde koji su obvezujući za njihove članove, te su zaslužne za licenciranje i reguliranje profesionalne etike i poduzimanje stegovnih mjera od strane samih liječnika koji su članovi (tzv. samoregulacije liječničke profesije). Kao primjer uspješne samoregulacije, Roksandić S. i Zibar L. (2023.) analiziraju Hrvatsku liječničku komoru (HLK) koja je razvila smjernice etičkog ponašanja liječnika, uključujući pitanja sukoba interesa. Prema

ovim smjernicama, liječnici su dužni izbjegavati situacije koje bi mogle dovesti do sukoba interesa, te prijaviti sve takve situacije kako bi se izbjegla pristranost u medicinskom odlučivanju (Hrvatska liječnička komora, 2021). Regulatorno tijelo HLK-a jest Povjerenstvo za medicinsku etiku i deontologiju. Ono predlaže nacrt Kodeksa, prati i nadzire njegovo provođenje, te poduzima odgovarajuće mjere. Također raspravlja i daje mišljenja te poduzima prethodne potrebne radnje pred Časnim sudom komore. Povjerenstvo će prije postupka pred Časnim sudom odlučiti je li zahtjev za disciplinski postupak prikladno sastavljen i da li je uopće osnovan za pokretanje postupka u smislu elemenata etičnog tj. neetičnog postupanja, te će provjeriti sve činjenice i dokaze. Svoju odluku mora argumentirano potvrditi. Nekoliko je mogućih kategorija prijave disciplinskog postupka pred Časnim sudom; onaj podnesen od strane predsjednika komore, po službenoj dužnosti, na zahtjev pacijenta, na zahtjev druge zainteresirane osobe, tijela komore, na zahtjev ministra nadležnog za zdravstvo. Disciplinske povrede mogu biti lakše i teže, ovisno o značenju, prirodi povrede, visini štete ili neke druge okolnosti u kojima je radnja izvršena tj. ne izvršena. Posljedica za teže disciplinske povrede može biti ukor, javni ukor, novčana kazna, privremeno ili trajno oduzimanje licencije, privremeno ili trajno ograničenje opsega samostalnog rada. Lakše povrede, za posljedicu mogu imati: opomenu ili novčanu kaznu. Uz sve kazne i mjere još dodatno se liječniku može izreći i mjera obveze dodatne izobrazbe.²¹ Ukoliko se liječnik pravomoćnom sudskom odlukom proglasi krivim za počinjenje kaznenog djela, Časni sud ga može proglasiti nedostojnim za obavljanje liječničke djelatnosti. Međutim, pritužba na liječnikovu etičnost može biti i "obična", što znači da neće biti zahtjeva za pokretanje postupka disciplinske odgovornosti, već će biti upućena etičkom povjerenstvu. Na ovaj način, nema kažnjavanja, već će pritužitelj (onaj koji upućuje pritužbu), dobiti ostvarenje smisla pritužbe kroz potvrdu povjerenstva da je njegovo zapažanje uzeto u obzir, procijenjeno, i na njega je dan zaključni odgovor – liječniku i pritužitelju, a što nerijetko zapravo i ima korektivni značaj. Povjerenstvo se sastoji od sedam liječnika, od kojih je jedan predsjednik, jedan zamjenik a mandat im je u trajanju od 5. godina. Uz gore opisane mjere disciplinskog nadzora nad etičkim povredama, komora obavlja i stručni nadzor nad radom liječnika. Nadzor se obavlja redovito ali i izvanredno na temelju pismenih

²¹ Interesantno je, prema navodima Roksandić, S. i Zibar, L. (2023.), da od izrečenih mjera disciplinskih postupaka u 2022. godini niti do sada, nijednom nije izrečeno trajno oduzimanje licencije. Najčešće povrede su bile neadekvatno ponašanje liječnika prema pacijentu i kolegi liječniku. Konkretnije povrede jesu npr.; neprimjerena komunikacija, odavanje liječničke tajne, ne dobivanje informiranog pristanka, krađa podataka za istraživanje, pozajmica novaca od pacijenata, znanstveno nepoštenje, davanje informacija u javnost, primanje mita, davanje lažnih nalaza, prikazivanje privatnih podataka bez privole itd.

pritužbi građana. Osvrćući se na gore naveden sustav regulacije etičkih povreda, bilo bi zaista korisno u praksi uvesti mandatornu edukaciju liječnika o svim spomenutim faktorima, ali i provesti edukaciju javnosti tj. pacijenata. Slijedom toga, može se reći da profesionalne organizacije također imaju ulogu u edukaciji svojih članova o prepoznavanju i upravljanju etičkim normama pa tako i sukobom interesa. Kroz kontinuiranu medicinsku edukaciju (CME), liječnici i drugi zdravstveni djelatnici mogu biti informirani o najnovijim pravilima i najboljim praksama u rješavanju sukoba interesa. Osim organizacija i udruženja javnog sektora, izvrstan primjer javno privatne suradnje u zdravstvenom sektoru, u uspostavi etičkih načela, pruža primjer etičkog kodeksa farmaceutske industrije. Jedan od ključnih dokumenata u ovoj oblasti je *Kodeks inovativnih proizvođača lijekova u odnosima sa zdravstvenim radnicima, zdravstvenim organizacijama i udrugama pacijenata*, koji je donijelo udruženje inovativnih proizvođača lijekova IF! (*Inovativna farmaceutska inicijativa*). Kodeks postavlja smjernice za etičko ponašanje farmaceutskih kompanija u njihovim odnosima s medicinskim stručnjacima i institucijama. Naglasak u ovom Kodeksu je na transparentnosti i odgovornom poslovanju, te sprečavanju neetičnog utjecanja na medicinske odluke. IF! Je Kodeks donio po uzoru i kao udruga članica europske organizacije EFPIA (*European Federation of Pharmaceutical Industries and Associations*). EFPIA Kodeks (Kodeks Europske federacije farmaceutske industrije i udruga) pruža okvir za etičko ponašanje u interakcijama između farmaceutske industrije i zdravstvenih djelatnika. EFPIA Kodeks propisuje obvezu javne objave podataka o financijskim transakcijama između farmaceutskih tvrtki i zdravstvenih djelatnika, čime se potiče transparentnost i smanjuje rizik od sukoba interesa (EFPIA, 2021). EFPIA je pak članica IFPMA (*International Federation of Pharmaceutical Manufacturers and Associations*), koja je svjetska organizacija s istim ciljem i sadržava principe istoimeng IFPMA Kodeksa. Posljedično kao članica EFPIA-e, hrvatsko udruženje IF! propisuje javnu objavu podataka o ranije spomenutim financijskim transakcijama, članicama inovativnim proizvođačima lijekova, na lokalnoj osnovi. Ovo je dobar primjer suradnje pojedinačnih privatnih društava (farmaceutske kompanije) i udruženja na višem nivou (IFPMA,EFPIA,IF!), u nastojanju osiguranja etičnosti i integriteta u poslovanju privatnog sektora, a o čemu smo pričali ranije u poglavlju 5.2.Osim spomenute obveze javne objave transakcija, ovi kodeksi, po uzoru na zakone i propise iz javnog sektora Europske Unije zemalja članica Europske Unije, sadrže i niz načela te konkretnih pravila kojih su se kompanije članice dužne držati. Dok više instance kodeksa pružaju načelna pravila, niže instance (poput IF! Kodeksa), bave se i predviđaju konkretnija pravila i mjere, uz predviđanje postupka i sankcija u slučaju njihovog kršenja. Pritom, udruženja su vrlo aktivno

posvećena edukaciji i aktivnoj provedbi različitih etičkih kampanja i programa za svoje članice, ali i za javnost i zdravstveni sektor, nastojeći tako educirati sve dionike cjelokupnog zdravstvenog sustava. Kompanije članice udruženja ulažu mnogo resursa i velike napore u osnivanje odjela za sukladnost (*Compliance departments*), a čija je zadaća osigurati sukladnost sa svim zakonima, propisima i etičkim kodeksima vezanim uz zdravstveni sektor. Zadaća takvih odjela je prije svega preventivna, edukacijska, i mnogo se truda ulaže u stvaranje kulture i svijesti zaposlenika o načelima integriteta u radu sa zdravstvenim djelatnicima. Propisi spomenutih kodeksa, nerijetko su stroži od samih zakona država iz kojih članice dolaze, što uvelike govori o percepciji privatnog sektora farmaceutske industrije o ozbiljnosti ove teme . Ovi kodeksi, zajedno s nacionalnim zakonima, u konačnici pomažu i u osiguravanju da se medicinske odluke donose na temelju najboljih interesa pacijenata, a ne zbog financijskih ili drugih osobnih interesa.

3.3. Izazovi i preporuke za budućnost

Unatoč postojanju zakonskih okvira i smjernica, izazovi u sprječavanju i upravljanju sukobima interesa u zdravstvenom sektoru ostaju prisutni. Jedan od glavnih izazova je osiguranje potpune transparentnosti i odgovornosti u prijavljivanju sukoba interesa. Prema Transparency International (2020), "potrebno je dodatno ojačati mehanizme nadzora i sankcioniranja kako bi se osigurala dosljedna primjena zakona i propisa u praksi". Preporuke za budućnost uključuju jačanje suradnje između javnih institucija, profesionalnih organizacija i civilnog društva u prepoznavanju i rješavanju sukoba interesa. Također, potrebno je nastaviti rad na podizanju svijesti među zdravstvenim djelatnicima o važnosti etičkog ponašanja i odgovornosti prema pacijentima. Korištenje suvremenih tehnologija, poput digitalnih registara i platformi za prijavu sukoba interesa, može pomoći u povećanju transparentnosti i učinkovitosti nadzora. Kada govorimo o medicinskom profesionalizmu i standardima uspostave njegovih načela općenito, korisno je spomenuti i Rezoluciju Vijeća Europe 2017(2015), koja poziva članice da se u nastavni plan i program za zdravstvene djelatnike uključi obvezna obuka za poticanje svijesti suradnje s farmaceutskom industrijom u smislu promocije. Preporuka je Vijeća i da se farmaceutskim kompanijama nametne obveza objave povezanih interesa sa zdravstvenim djelatnicima, te uspostava tijela koje bi nadziralo to pitanje. Cilj bi bio osiguranje da se odluke vezane uz zdravlje donose na temelju razmatranja pojedinca i javnog zdravlja, a ne utjecajem profita. Na ovaj način članicama se sugerira uspostava okvira medicinske profesije koji se temelji na propisima u području zdravstva. Sagledavši sve preporuke, nadzor nikako pritom ne

bi trebao imati za cilj kaznu, već primarno edukaciju. Zasebno pitanje je pitanje uspostave uspješnog nadzora nad samim radom profesionalnih udruženja (poput komora). Regulacija provedbe upravnog nadzora nije odgovarajuća niti jasna i s vrlo malo kapaciteta za provedbu. Potrebno je donijeti usklađenije propise, uz poštivanje posebnosti pojedinih struka, te pronaći način da je njihov stupanj samostalnosti u ravnoteži s nadzorom i javnim ovlastima koje imaju, te da se spriječi njihovo ne činjenje u stvarima od nadležnosti.

3.4. Uloga medija i javnosti u prepoznavanju sukoba interesa i etičkih problema

Promatrajući nastanak potrebe da se uopće priča o važnosti morala i etike, kroz davnu povijest, pa do danas, primjetno je da su ključnu igru u oblikovanju javnog mišljenja i percepcije odigrali mediji i javnost. Učinivši problem neetičnosti poput korupcije, sukoba interesa itd., javno vidljivim, filozofi i teolozi proučavali su pojmove etike, morala i vrijednosti i kreirali tako svjesnost društva. Krajem 19. stoljeća dolazi do razvoja odnosa uprave i građana kao posljedica ubrzanog razvoja javnih službi. Građani postaju korisnici javnih službi, gdje vrijedi načelo jednake dostupnosti svima. „Pravo na dostupne informacije jedno je od osnovnih demokratskih prava građana, a bez tog prava vlast ne može biti odgovorna i učinkovita te je podložna zloupotrebama.“ (Kregar, J., Marčetić, G. 2017., str. 368.). Presudan je i stav i mišljenje građana u odnosu s javnom upravom, pa se kao posljedica toga pojavljuje i nova pojava, a to je cijeli pokret sustavnog oblikovanja javnog mijenja (*public relations, javni odnosi*). Danas u uvjetima društva koje je umreženo a moć medija ima sve veći značaj, ova koncepcija je sve bitnija. U novije vrijeme, sve jačom upotrebom novih tehnologija, različiti mediji kroje svijest građana i utječu na viđenje onoga što je "pravo a što krivo" u društvu. Danas, slobodno možemo izjaviti da mediji i javnost igraju ključnu ulogu u prepoznavanju i otkrivanju sukoba interesa u javnom, a i privatnom sektoru, pa tako i da li je on ispravno reguliran i da li postojeće norme ostvaruju učinak. Transparentno izvještavanje o sukobima interesa i njihovom utjecaju na donošenje odluka od vitalnog je značaja za očuvanje integriteta institucija. Od pamtivijeka je poznato, ako se nešto izričito skriva, automatska je pretpostavka da se radi o nečem lošem. Nasuprot tome, ako se činjenica koju bi javnost mogla pogrešno percipirati, javno otkrije i objavi, to ukazuje na percepciju da se radi o regularnoj, dopuštenoj i ispravnoj aktivnosti, jer u suprotnom ne bi se javno prikazala. Mediji su jako dobar instrument u poticanju veće transparentnosti i etičnog ponašanja. Javni pritisak i nadzor također mogu biti poticaj za stvaranje strožih zakonskih okvira i bolje provedbe postojećih propisa. „Za pravne institucije kaže se da se ne testiraju na svakodnevnim i rutinskim slučajevima, već na teškim slučajevima i dvojabama. Institucije se

testiraju na teškim slučajevima- skandalima.“ (Kregar, J., 2016., str. 63). Uloga medija u iznošenju skandala pridonosi uspostavi demokratskog društva. U društvu u kojem se govori isključivo o idealnim i sjajnim događanjima, skriva se stvarno stanje ispod lijepe i uglađene površine. Aktivna javnost, kroz medije i njihovo izvještavanje, podiže standard načela ponašanja javnih službenika. Sloboda medija je pritom jasni pokazatelj koliko je neko društvo otvoreno i zrelo u smislu transparentnog prikazivanja i otkrivanja pogrešaka, bez straha od osude i posljedica. Učinak koji medijsko otkrivanje postiže je pritom javna moralna osuda i pokretanje aktivnosti koje će spriječiti ponavljanje takvih aktivnosti. Kao primjer utjecaja medija i afera u kreiranju etičkih načela, navesti ćemo skandal sukoba interesa i zlorabe položaja *Keating Five* u Sjedinjenim Američkim Državama. Ovaj skandal se smatra prekretnicom u suvremenoj američkoj povijesti. Skandal *Keating Five*; Petorica uglednih senatora, koji su ujedno poznata lica izvan politike i vrlo cijenjeni političari, pripadnici cijenjenih političkih obitelji, optuženi su 1989.g. za zlorabu položaja. Ustanovljeno je da je direktor štedionice *Lincoln Savings and Loan*, koja je svezvremeno bila pod istragom o stečaju, dao donacije svakom od 5 senatora s ciljem zalaganja za rješenje. Mediji su krenuli u otkrivanje sve više različitih detalja ovog slučaja. Otkriven je niz sastanaka s direktorom, kao i pokušaj pritiska na agenciju koja je nadzirala štedionice. Direktor štedionice osuđen je na 5 g. Zatvora. Svi senatori održali su svoj mandat, no međutim senatski *Ethics Committe* je pokrenuo istragu s finalni izvješćem nakon 2 g. podaci istage su curili u javnost, a saslušanja pred senatskim povjerenstvom prenosile su javno TV kuće. Osumnjičeni su se branili tezom o spašavanju radnih mjesta i da nisu materijalno profitirali. Iako iznosi nisu bili veliki, utjecali su na rezultate izbora. Cijeli postupak se odužio jer su i članovi povjerenstva imali stranačke sukobe. Budući je petorica željela izaći na izbore, interesno su se podijelili. Finalno je utvrđeno kršenje etike, i njihovo ponašanje je proglašeno neprimjerenim. Trojica su proglašena krivim za namjerno postupanje, a dvojica za nehajno postupanje. Peti senator je dobio najstrožu kaznu koju povjerenstvo može izreći, a to je ukor. Ostali su dobili sankciju opomene. U budućnosti, nakon nemilih događaja, sva petorica političara nastavila su svoju karijeru u politici. Posljedica ovih događaja bio je znatan pad povjerenja u politiku. Akteri se nikada nisu uspjeli riješiti negativne reputacije, a *Keating-skandal je pokazao* nedostatke bankarskog sustava. Kasnije je u predsjedničkim izborima Obama koristio činjenice skandala u predizbornoj kampanji, a njegova vlada je uvela striktnija pravila oko regulacije financijskog tržišta. Interesantno je kod rasprave o utjecaju medija, spomenuti i pojam tzv. moralne panike. Moralna panika nastaje kada netko ili nešto postane prijatna moralnim vrijednostima. Tu nastaje zabrinutost javnosti,

ćemu nerijetko "kumuju" mediji. Kao posljedica javne galame, događa se akcija raznih aktera (poput političara, novinara, javnih osoba, blogera, stručnjaka iz raznih sfera društva), ali i vlasti da se problem riješi. Rezultat su društvene promjene, i trajni učinci u kulturi društva kao masovna jednakost razmišljanja o konkretnoj stvari. Pojava ovog fenomena jasno pokazuje moć medija u današnjici. Zaključno, moć medija kao snažan alat u kreiranju javnog mišljenja u ovom pitanju, može biti pozitivna a može biti negativna. Mediji mogu prikazivati i dobre, pozitivne primjere etičkog postupanja i uspostave pravila. „Senzacionalističko iznošenje političkih skandala i generaliziranje koruptivnog ponašanja upravnih službenika neće pomoći stvaranju objektivne slike stanja, nego hrani defetizam prema upravi koja se "nikad ne mijenja".“ (Musa, A. ,2013., str. 53). Pogrešno je automatski pretpostaviti da je sukob interesa kazneno djelo ili prekršaj, važno je osvijestiti kada i kako se on pojavljuje. Mediji bi trebali isticati da su moral, poštenje, etičko obavljanje službe temelj odgovornosti javnih službenika i važan pokazatelj koliko je društvo razvijeno. Medijski linč javnih osoba pa tako i javnih službenika, nerijetko prelazi granice s opravdanjem "slobode govora", te zadire u privatnu sferu aktera javne vlasti. Primjer toga je veliki interes za seksualnim skandalima, bračnim prevarama, koji nerijetko ima veći učinak i interes od prikazivanja korupcije, krađe i sukoba interesa. Pokazatelj zrelosti društva, biti će i taj gdje se interes medija ogleda u onim situacijama koje su zaista bitne za integritet javnih službenika i interes građana, a ne u senzacionalističkim naslovima koji prodaju "štampu", a nemaju za posljedicu očuvanje demokracije i oblikovanje mišljenja u ispravnom smjeru. Upravo iz tog razloga, kada je riječ o javnim službama i javnim poslovima, gdje građani, pa tako i mediji imaju pravo znati, najbolja je obrana spriječiti i transparentno objaviti. Dužnost je javnih službenika da preuzmu i odgovornost za svoje postupke. Odgovornost za postupke znači i pravovremeno izvještavanje javnosti o tome kako se služba obavlja. Sve ostale, a pritom misleći na privatne sfere, stvar su svjesnosti javnih službenika da su "pod lupom" javnosti i primjene dobrog ukusa medija u izvještavanju.

4. PREVENTIVNE MJERE I STRATEGIJE ZA UPRAVLJANJE SUKOBOM INTERESA

4.1. Edukacija, unutarnje politike i procedure

Unutarnje politike i procedure organizacija trebaju jasno definirati kako identificirati, prijaviti i upravljati sukobom interesa. Prema Europskoj komisiji (2014), "države članice EU trebale bi

razviti interne procedure koje omogućuju proaktivno upravljanje sukobom interesa i minimiziranje rizika od korupcije". Ove politike uključuju i mehanizme za prijavu sukoba interesa te protokole za upravljanje i sankcioniranje u slučaju kršenja pravila. Unutarnje procedure trebaju obuhvatiti jasne smjernice za prijavu sukoba interesa, redovitu reviziju takvih prijava i njihovu evaluaciju, kao i sustav sankcija za one koji se ne pridržavaju pravila. Također, organizacije bi trebale imati tijela ili povjerenstva koja će se baviti pitanjima sukoba interesa i koja će osigurati da se slučajevi nepristrano i pravovremeno rješavaju. Edukacija o prepoznavanju sukoba interesa i njihovim posljedicama treba biti ključni dio obuke za javne službenike. Kontinuirana obuka o najnovijim zakonodavnim izmjenama i pravilnicima može osigurati da službenici budu svjesni svojih obveza i odgovornosti i da savjesno obavljaju svoju dužnost. Uvođenje obveznih edukacijskih programa o etici i sukobu interesa za sve javne službenike, kao i organizacija radionica i seminara na ovu temu, može doprinijeti boljem razumijevanju važnosti integriteta u javnom sektoru. Prema istraživanju u okviru EUROPAN-a (neformalna mreža ministara za javnu upravu u državama članicama EU-a, Europske komisije i zemalja promatrača), provedena su istraživanja o etici. Jedno od tih istraživanja Marčetić i suradnici, provedeno 2020. godine, pokazalo je da „kao najvažniju mjeru za osnaženje etičke strukture više od 70% ispitanika ističe potrebu edukacije službenika o pitanjima etike. Time se naglašava jedan dio etičke infrastrukture koji je često nepravedno izostavljen.“ (Grubišić, 2022., str. 115). Iako su uloženi veliki naponi u organizaciju raznih edukativnih aktivnosti od strane Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, koji zasigurno uvelike pridonose svijesti javnih službenika o njegovoj pojavi i važnosti, od još većeg značaja bili bi naponi samih institucija da uvedu efikasne programe jačanja etike i integriteta u vlastitoj organizaciji.²² Dobar primjer ulaganja znatnih sredstava i truda u ovu temu, je onaj spomenut ranije u poglavlju 6.3., kao primjer iz privatnog sektora. Za provedbu takvih opsežnih programa, potrebno je financijskim planovima predvidjeti, pa tako i omogućiti znatna sredstva već ionako financijski oslabljenim državnim institucijama. Postavlja se pitanje koliko je našem društvu zaista bitna ova tema, i prihvaćaju li i građani sami inerciju vladajućih da se konkretnije bave ovim pitanjem, kada je nažalost pozornost javnosti posvećena skandalima i situaciji u trenu kada se ona već dogodi, umjesto traženju načina i mehanizama da se ona spriječi.

²² Popis aktivnosti edukacije o sukobu interesa, koje Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa sustavno provodi, dostupno je na : <https://www.sukobinteresa.hr/hr/edukacije>

4.2. Transparentnost i odgovornost kao ključne strategije

Transparentnost i odgovornost temeljni su koncepti za prevenciju sukoba interesa. Kroz javnu dostupnost informacija o imovinskom stanju dužnosnika, javnom uvidu o interakcijama s dužnosnicima u pozicijama donošenja odluka, i trošenju javnih sredstava, smanjuje se prostor za koruptivne prakse. Javna objava financijskih informacija i redovito izvještavanje o lobističkim aktivnostima može dodatno doprinijeti transparentnosti. Uvođenje registra lobista, kako je predviđeno *Zakonom o lobiranju*, jest važan korak prema povećanju transparentnosti i odgovornosti u javnom sektoru. Međutim, kao što je spomenuto u ovom radu, od donošenja propisa kao "slova na listu papira" nema mnogo koristi. Da li će zaista novi zakon, za čiju provedbu je nadležno Povjerenstvo s još jednim područjem nadležnosti, i s vrlo malo kapaciteta za rad, rezultirati toliko željenim povećanjem transparentnosti? Odgovor na ovo pitanje pokazati će vrijeme, kao i pravna praksa koju će Povjerenstvo stvoriti kroz izdana mišljenja na mnoge situacije.

5. ZAKLJUČAK

Rad je istaknuo važnost prepoznavanja i upravljanja sukobom interesa kao ključnog elementa u očuvanju integriteta javnih institucija i povjerenja građana. Sukob interesa predstavlja značajan rizik za razvoj korupcije i zloupotrebe položaja, stoga je nužno osigurati čvrste zakonske okvire, učinkovite mehanizme nadzora i kontinuiranu edukaciju javnih službenika. Uvođenjem novih zakonskih inicijativa, poput *Zakona o lobiranju*, Hrvatska dodatno jača svoje kapacitete za sprječavanje neetičkih praksi i povećanje transparentnosti u javnom sektoru. Buduća istraživanja trebala bi se usredotočiti na evaluaciju učinkovitosti postojećih zakonskih okvira i provedbenih mehanizama, kao i na razvoj novih alata za prevenciju sukoba interesa, posebno u kontekstu digitalizacije i korištenja novih tehnologija. Također, potrebno je promicati međunarodnu suradnju u borbi protiv korupcije, uključujući razmjenu najboljih praksi među državama članicama EU. Provedba istraživanja o utjecaju novog *Zakona o lobiranju* a i *Zakona o sprječavanju sukoba interesa* mogla bi pružiti korisne uvide u daljnje poboljšanje zakonodavnih mjera. S obzirom na dinamičnost i promjenjivost društvenih okolnosti, važno je kontinuirano pratiti i prilagođavati politike vezane uz sukob interesa kako bi se osigurala njihova učinkovitost. Sustavi nadzora i provedbe trebaju biti fleksibilni i prilagodljivi, omogućujući pravovremene reakcije na nove izazove u javnoj upravi i zdravstvu. Suradnja između javnog sektora i privatnog sektora ključna je za učinkovito suzbijanje

korupcije i zagovaranje etičnosti u društvu. Zdravstveni sektor, je posebno osjetljivo područje zbog svoje specifične prirode i utjecaja na javno zdravlje, i kao takav igra vitalnu ulogu u očuvanju etičkih standarda. Privatni sektor, uključujući farmaceutske kompanije, proizvođače medicinske opreme i druge dionike, ima značajnu ulogu u očuvanju etičnosti u zdravstvenom sustavu. Njihova suradnja s javnim i zdravstvenim sektorom mora biti transparentna i temeljena na jasnim etičkim smjernicama kako bi se spriječio svaki oblik sukoba interesa i osiguralo da poslovni interesi ne ugrožavaju kvalitetu skrbi i dobrobit pacijenata. Napori i samoregulacija privatnog sektora u osiguranju integriteta i etičnosti, mogu poslužiti kao dobar primjer uređenosti takvih programa, javnom sektoru. Osim toga, uvođenje zajedničkih edukacijskih programa i kampanja koje bi uključivale zdravstvene djelatnike, javne službenike i predstavnike privatnog sektora može dodatno osnažiti ovu suradnju. Takvi programi mogu pomoći u podizanju svijesti o važnosti etičkog ponašanja i sprječavanju sukoba interesa, te u jačanju povjerenja javnosti.

Literatura:

1. Marčetić, G. (2005.) *Javni službenici i tranzicija*, Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu i Konrad Adenauer Stiftung
2. Kregar, J., Marčetić, G., Grubišić, K. (2016.) *Etika u politici i javnoj upravi*, Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
3. Musa, A. (2013.) *Etika i integritet u javnoj upravi/ 3*. Forum za javnu upravu, Zagreb
4. Grubišić K., Marčetić, G., Zrinščak S., Manojlović Toman R. (2022.) *Etika i javna uprava*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
5. Kregar, J. Marčetić, G. (2017.) *Otvorena vlast i etika u javnoj upravi: kako popraviti povjerenje građana u vlast*, Institut za javnu upravu, Zagreb, preuzeto sa https://iju.hr/Dokumenti/pub_35.pdf na 8.12.2024.
6. Dragičević Prtenjača M. (2020.) *Sukob Interesa u privatnom sektoru u vrtlogu tipologija i upravljanja*, Zagrebačka pravna revija, Svezak 9 Br. 2, 2020 , preuzeto sa: <http://revija.pravo.unizg.hr/index.php/zpr/article/view/268/140> na 16.11.2024.
7. Roksandić, S., Zibar, L. (2023.) *Disciplinski nadzor nad etičkim povredama u radu liječnika - jamstvo za kvalitetno obavljanje liječničke djelatnosti (medicinski profesionalizam)*, II Uvodno izlaganje Okruglog stola na temu Pravno uređenje i provedba nadzora u hrvatskoj javnoj upravi, Digitalna zbirka Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti, preuzeto sa <https://dizbi.hazu.hr/?pr=v.pdf&id=2630501> na 2.1.2025.
8. Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa. (2022). *Izješće o radu za 2022. godinu*. Zagreb: Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa. Dostupno na: <https://www.sukobinteresa.hr/hr/godisnje-izvjesce-o-radu-povjerenstva/godisnje-izvjesce-za-2022g>
9. EFPIA. (2021). *EFPIA Code on Disclosure of Transfers of Value from Pharmaceutical Companies to Healthcare Professionals and Healthcare Organisations*. Dostupno na: <https://www.efpia.eu>
10. Europska komisija (2014). *EU Anti-Corruption Report 2014*. Brussels: Europska komisija. Dostupno na: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/internal-security/corruption/anti-corruption-report_en
11. Europska komisija. (2018). *Uredba (EU) br. 2018/1046 o financijskim pravilima primjenjivim na opći proračun Unije*. Brussels: Europska komisija. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex%3A32018R1046>
12. European Court of Auditors. (2020.) *Audit Compendium on Fraud and Corruption*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
13. Hrvatska liječnička komora, (2021.) *Kodeks medicinske etike i deontologije 55/08* Dostupno na: <https://www.hlk.hr/kodeks-medicinske-etike-i-deontologije.aspx>
14. Inovativni proizvođači lijekova, (2021.) *Kodeks inovativnih proizvođača lijekova*, Dostupno na: <https://ifi.hr/kodeks-inovativnih-proizvodaca-lijekova/>
15. Klinički bolnički centar Zagreb, (2017.) *Etički kodeks KBC-a Zagreb*, Dostupno na: <https://www.kbc-zagreb.hr/EasyEdit/UserFiles/o-nama/eticki-kodeks.pdf>

16. Klinički bolnički centar Zagreb, (2021.) *Poslovnik o radu etičkog povjerenstva Kliničkog bolničkog centra Zagreb*, Dostupno na: <https://www.kbc-zagreb.hr/EasyEdit/UserFiles/o-nama/poslovnik-o-radu-etickog-povjerenstva-2021.pdf>
17. Transparency International. (2020.) *The Global Corruption Report 2020*. Dostupno na: <https://www.transparency.org/en/cpi/2020>
18. Compliance Report for Croatia — GRECO V evaluation round. Dostupno na : [https://mpudt.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Antikorupcija/dokumenti/GrecoRC5\(2021\)10-HR-RC5-Croatia-Conf.docx](https://mpudt.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Antikorupcija/dokumenti/GrecoRC5(2021)10-HR-RC5-Croatia-Conf.docx)
19. Second compliance Report for Croatia — GRECO V evaluation round. Dostupno na : <https://rm.coe.int/grecorc5-2024-final-cro-2nd-compliance-report-croatia-public/1680b080d6>
20. Recommendation of the Council on improving Ethical Conduct in the public service including principles for managing ethics in the public service (adopted by the Council at its 923rd Session on 23 April 1998 [C/M(98)9/PROV]). Dostupno na: [https://one.oecd.org/document/C\(98\)70/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/C(98)70/FINAL/en/pdf)
21. U.S. Office of Government Ethics Official page, Article on Managing Conflicts of Interest at the U.S. Federal Level, preuzeto sa: [https://oge.gov/Web/OGE.nsf/0/492B1DA513107AC1852585B6005A12C2/\\$FILE/9a8259865d7246de868c85df32c6a1c63.pdf](https://oge.gov/Web/OGE.nsf/0/492B1DA513107AC1852585B6005A12C2/$FILE/9a8259865d7246de868c85df32c6a1c63.pdf), na 14.12.2024.
22. Committee on standards in Public Life, službena stranica Vlade Velike Britanije, preuzeto sa: <https://www.gov.uk/government/organisations/the-committee-on-standards-in-public-life/about>, na 14.12.2024.
23. Europska Komisija, Prilog izvješću EU-a o suzbijanju korupcije, Annex 10, Francuska, preuzeto sa IPEX interparliamentary platform for exchange of EU information between the national parliaments in the EU and the European Parliament: <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/download/file/082dbcc54a393172014a52c7ed151a04>, na 14.12.2024.
24. High Authority for Transparency in Public Life, službena stranica, preuzeto sa: <https://www.hatvp.fr/en/high-authority/institution/list/#the-creation-of-the-high-authority>, na 14.12.2024.
25. First compliance Report for Germany — GRECO V evaluation round. Dostupno na: <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680a0b8d7>
26. Europska Komisija, Izvješće o vladavini prava za 2024. – komunikacija i poglavlja o državama članicama, Njemačka. Dostupno na: https://commission.europa.eu/publications/2024-rule-law-report-communication-and-country-chapters_hr
27. United Nations Office on drugs and Crime (UNODC) Thematic compilation of prevention-related information, Article 7. Conflict of interest, Information provided by States parties , Germany. Dostupno na: https://www.unodc.org/documents/corruption/WG-Prevention/Art_7_Conflicts_of_interest/Germany.pdf

28. *Etički kodeks državnih službenika* (NN 40/11, NN 13/12) Narodne novine
29. *Kodeks ponašanja državnih dužnosnika u tijelima izvršne vlasti*, NN 54/2022 (2022.) Narodne novine.
30. Savjetovanje o Nacrtu prijedloga Zakona o lobiranju. Vlada Republike Hrvatske, (2023). Dostupno na: <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=24435>
31. *Strategija sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine*, NN 120/121 Dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2021_11_120_2069.html
32. *Zakon o državnim službenicima*, NN 155/2023 (2023.), NN 85/2024 (2024.) Narodne novine
33. *Zakon o lobiranju*, NN 36/2024 (2024.) Narodne Novine
34. *Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi*, NN 86/08 (2008.), NN 61/11 (2011.), NN 04/18 (2018.), NN 112/19 (2019.) Narodne novine
35. *Zakon o sprječavanju sukoba interesa*, NN 143/2021 (2021.), NN 36/2024 (2024.) Narodne novine