

Sukob interesa državnih službenika - komparativni prikaz Republike Hrvatske i odabranih zemalja Europske unije

Kolarić, Monika

Master's thesis / Specijalistički diplomski stručni

2023

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:199:145414>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-11**



Repository / Repozitorij:

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



**SVEUČILIŠTE U ZAGREBU
PRAVNI FAKULTET
STUDIJSKI CENTAR ZA JAVNU UPRAVU I JAVNE FINACIJE
SPECIJALISTIČKI DIPLOMSKI STRUČNI STUDIJ JAVNE UPRAVE**

Monika Kolarić

**SUKOB INTERESA DRŽAVNIH SLUŽBENIKA-
KOMPARATIVNI PRIKAZ REPUBLIKE HRVATSKE I
ODABRANIH ZEMALJA EU**

DIPLOMSKI RAD

MENTORICA:

prof. dr. sc. Gordana Marčetić

Zagreb, 2023.

IZJAVA O IZVORNOSTI

Ja, Monika Kolarić pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključiva autorica diplomskog 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.

Kolarić

SADRŽAJ:

1. UVOD	1
2. SUKOB INTERESA	3
2.1. Pojam i vrste sukoba interesa	3
2.2. Temeljna načela upravljanja sukobom interesa.....	6
3. REGULACIJA SUKOPA INTERESA U REPUBLICI HRVATSKOJ	7
3.1. Regulacija sukoba interesa državnih dužnosnika	8
3.1.1. Zakonodavni okvir.....	8
3.1.2. Institucionalni okvir.....	10
3.2. Regulacija sukoba interesa državnih službenika	12
3.2.1. Zakonodavni okvir.....	12
3.2.2. Institucionalni okvir.....	16
4. REGULACIJA SUKOPA INTERESA U RAZVIJENIM DRŽAVAMA ČLANICAMA EU	19
4.1. Njemačka.....	20
4.2. Francuska.....	24
4.3. Nizozemska	27
5. REGULACIJA SUKOPA INTERESA U TRANZICIJSKIM DRŽAVAMA ČLANICAMA EU ..	29
5.1. Poljska	30
5.2. Rumunjska.....	33
5.3. Slovenija.....	37
6. ZAKLJUČAK	42
POPIS LITERATURE	44

1. UVOD

Sukob interesa u javnoj upravi učestali je i ozbiljan problem prisutan, u većoj ili manjoj mjeri, u svim državama suvremenog svijeta. Problem je to s kojim se nose ne samo tranzicijske države slabijih pravnih i političkih sustava poput Republike Hrvatske, već i zemlje razvijene demokracije.

Društveni status državnih službenika uvijek je bio drugačiji od statusa zaposlenih u privatnom sektoru. Zaposlenici u privatnom sektoru posao koji obavljaju, obavljaju isključivo u cilju te organizacije, dok postupanje državnih službenika ima širi utjecaj budući da je njihova uloga služiti interesima države i društva. Iz tog razloga, sukob interesa u javnoj sferi smatra se opasnom pojavom s brojnim posljedicama.

Iako ne postoji univerzalna definicija sukoba interesa u javnoj upravi, definicija koju je ponudio dokument Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD) danas smatramo općeprihvaćenom. Prema OECD-u, sukob interesa je "sukob između javne dužnosti i privatnog interesa javnog dužnosnika, kojim potonji ima interese specifične za njegovu privatnu sferu koji bi mogli neprimjereno utjecati na ispunjavanje njegovih dužnosti i odgovornosti“.

Da bi definicija bila jasnija, potrebno je pobliže objasniti dva temeljna elementa koja čine ovaj izraz, „sukob“ i interes“. Interes koji državnog službenika može dovesti u situaciju sukoba interesa, ne mora nužno biti financijske ili ekonomske prirode, već može proizlaziti iz pripadnosti drugim organizacijama, poslovnih aktivnosti te političkog angažmana službenika, davanja neopravdane prednosti obitelji ili bliskim prijateljima. Popis interesa širok je i heterogen. S druge strane, sukob se može definirati kao situacija suprotnosti, odnosno razilaženja između dvije vrste interesa, gdje jedan (privatni interes) nezakonito prijeti drugome (javnom interesu). Sukob se može definirati na dva način, ovisno je li on statične ili dinamičke prirode. U prvom slučaju, sukob se javlja čim jedan interes potencijalno ugrozi drugi, a u drugom slučaju, sukob nastaje samo kada jedan interes stvarno šteti drugom.

Sukob interesa nije nužno korupcija sam po sebi, no činjenica je da uzrokuje brojne štetne posljedice, od kojih je najveća narušeno povjerenje javnosti u rad tijela javne vlasti. Iz tog razloga, jasan pravni okvir ključan je za izbjegavanje situacija sukoba interesa u praksi.

Predmet ovog diplomskog rada je komparacija pravnog okvira za sprječavanje sukoba interesa državnih službenika Republike Hrvatske i odabranih zemalja Europske unije podijeljenih u dvije kategorije: stare, razvijene države članice s jakim pravnim sustavima, te nove, „tranzicijske“ države članice. Cilj komparacije ove dvije, vrlo različite skupine zemalja, je utvrditi sličnosti i razlike u pristupu rješavanja sukoba interesa u državnoj upravi.

U prvom dijelu rada pojmovno ću definirati sukob interesa te njegove vrste i pojavne oblike. Ukratko će biti navedene definicije sukoba interesa najvažnijih međunarodnih organizacija koje su imale velik utjecaj na države članice u pogledu uvođenja pojma sukoba interesa u nacionalna zakonodavstva. Ukratko ću analizirati temeljna načela upravljanja sukobom interesa sadržana u Priručniku za upravljanje sukobom interesa u javnom sektoru Ministarstva uprave iz 2017. godine.

Drugi dio rada posvećen je analizi hrvatskog pravnog okvira za sprječavanje sukoba interesa u državnoj upravi. Napraviti ću pregled relevantnih odredbi Zakona o državnim službenicima te Kodeksa državnih službenika i ukratko pojasniti ulogu i zadaću etičkih tijela; povjerenika za etiku, Etičkog povjerenstva te Službe za etiku i integritet, ali i službeničkih sudova.

Dok ću u trećem dijelu rada prikazati regulatorni okvir prevencije sukoba interesa u razvijenim državama članicama: Njemačkoj, Francuskoj i Nizozemskoj, četvrti dio rada odnosit će se na regulaciju sukoba interesa u novim, postkomunističkim državama članicama EU: Sloveniji, Poljskoj i Rumunjskoj.

2. SUKOB INTERESA

2.1. Pojam i vrste sukoba interesa

Sukob interesa možemo definirati kao situaciju u kojoj se sukobljavaju javni i privatni interes, odnosno situacija u kojoj dužnosnik ima privatni interes koji utječe ili može utjecati na njegovu nepristranost u obavljanju javne dužnosti.¹

Drugim riječima, sukob interesa postoji onda kada državni službenik ima mogućnost, koristeći službeni položaj i ovlasti, pogodovati sebi ili drugim osobama i organizacijama, narušavajući pritom javni interes. U takvim okolnostima, sukobljavaju se istodobno prisutan privatni interes i sklonost službenika kao svakog ljudskog bića da čini ono što je najbolje za njega s jedne strane, te javni interes službenika kao nositelja javnih ovlasti s druge strane.

Da ovakve situacije u javnoj upravi nisu novitet suvremenog doba, već da one postoje od kako postoji državna vlast, svjedoči Bačić: „Koruptivni potencijal vlasti prati državu od njenog nastanka, pa stoga ne čudi velik interes da se pronikne u izvore i oblike te njene tamne strane. U toj tamnoj strani vlasti, jedan od najznačajnijih izvora brojnih deformacija i zloupotreba jest sukob interesa“.² No, posljednjih godina, vrtlog afera u kojima se našao veliki broj ministara i drugih istaknutih dužnosnika, te službenika podigao je svijest o destruktivnom utjecaju sukoba interesa i važnosti njegova pravovremenog sprječavanja.

Radi pogrešnog shvaćanja sukoba interesa, važno je zaključiti da ono nije isto što i korupcija, odnosno da sukob interesa ne znači nužno koruptivno ponašanje. Iako situacije sukoba interesa ne dovode uvijek do korupcije, korupcija gotovo uvijek zahtijeva prethodni konflikt interesa.

Sukobom interesa mogu biti obuhvaćene sve one osobe koje stalno ili privremeno sudjeluju u javnom upravljanju i odlučivanju o javnim pitanjima, odnosno svi nositelji funkcija u procesu odlučivanja i provedbe javnih politika- dužnosnici, državni i lokalni službenici, zaposlenici u agencijama i javnim ustanovama, zaposlenici u državnim i lokalnim poduzećima te organizacijama kojima su dodijeljene određene javne ovlasti.

¹ Kušan, L., Sukob interesa, Udruga za demokratsko društvo, Zagreb, 2003., str. 6.

² Bačić, A., Sukob interesa i pitanje odgovornosti u ustavnoj demokraciji, Rad hrvatske akademije i umjetnosti, Razred za društvene znanosti, 2012., str. 178., dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/83130>

Sukob interesa u javnoj upravi vrlo je važno na vrijeme prepoznati te njime upravljati na način da se smanji šteta po javni interes i povjerenje građana. U suprotnom, sukob interesa može dovesti do korupcije, zlouporabe položaja, nezakonitog i nesavjesnog obavljanja službene dužnosti što u konačnici može rezultirati nepovratnim gubitkom povjerenja javnosti u rad tijela javne vlasti, a što je ključno za funkcioniranje zdrave demokratske države.



Slika 1. Utjecaj sukoba interesa na povjerenje javnosti

Izvor: Prkut, D., Obrisi novog sustava upravljanja sukobom interesa u Hrvatskoj, GONG istraživački centar, lipanj 2014.

Veliki broj međunarodnih organizacija u svojim je dokumentima definirao pojam sukoba interesa te upozorio države članice na štetne posljedice neprepoznavanja takvih situacija.

Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD) dala je velik doprinos ovom području, budući da njezine Smjernice za upravljanje sukobom interesa u javnoj službi³ sadržavaju prvi međunarodni standard koji pomaže vladama država članica oblikovanje i modernizaciju politika sukoba interesa u javnom sektoru. OECD definira sukob interesa kao „sukob između javne dužnosti i privatnih interesa javnog dužnosnika, u kojem dužnosnik ima privatne interese koji bi mogli nedolično utjecati na izvršavanje njegove službene dužnosti i odgovornosti“.

Navedenim smjernicama, OECD definira da je primarna zadaća vlada i javnih organizacija država članica prepoznavanje rizika koji proizlaze iz sukoba interesa te uvođenje jakih mjera za pravovremeno identificiranje i rješavanje sukoba interesa na adekvatan način. Nacionalnim

³ Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service, OECD, lipanj 2003.

vlastima preporučeno je da politike sukoba interesa reguliraju zakonima i kodeksima kao primarnim izvorima.

Važan dokument u području reguliranja sukoba interesa je i Preporuka 10/2000 Odbora ministara Vijeća Europe⁴, budući da je u njoj sadržana jedna od najpodrobnijih definicija pojma sukoba, ali i pravila postupanja kojih se službenik mora pridržavati kako bi spriječio sukob. Prema Preporuci, sukob interesa nastaje kada privatni interes javnog službenika utječe ili stvara privid da utječe na nepristrano i objektivno obavljanje javne dužnosti. Tom definicijom raspoznaju se dva oblika sukoba: stvarni („utječe“) te prividni sukob interesa („čini se da utječe“).

Kasnijom Preporukom iz 2003.⁵ dato je detaljnije objašnjenje ove dvije vrste sukoba te je uveden treći oblik sukoba interesa, sukob potencijalne naravi.

Stvarni sukob interesa predstavlja situaciju u kojoj je posve jasno da interesi privatne naravi službenika nedolično utječu na obavljanje njegove službene dužnosti, ili da se takva situacija već dogodila u prošlosti.

S druge strane, o prividnom (percipiranom) sukobu govorimo onda kada se, na temelju konkretnih činjenica, doima da bi privatni interes službenika mogao imati utjecaj na obavljanje dužnosti, ali to nije slučaj. Ovakav oblik sukoba naročito je opasan jer postoji mogućnost njegova preoblikovanja u stvarni sukob te je stoga važno svaki uočeni sukob tretirati kao da on uistinu postoji sve dok se u potpunosti ne otkloni sumnja.

Ukoliko službenik ima osobni interes koji je takve naravi da on trenutno ne utječe na obavljanje službene dužnosti, ali postoji visoka vjerojatnost da će on u budućnosti prevladati ako bi službenik bio uključen u neki proces donošenja odluka i odlučivanja, tada govorimo o potencijalnom sukobu interesa.

Sukob interesa najčešće se javlja pri posjedovanju privatnih gospodarskih i financijskih interesa, primanju darova i ostalih koristi u svrhu pogodnijeg postupanja, pri djelovanju u korist interesa članova obitelji i bliskih osoba, pri obavljanju plaćenih sporednih aktivnosti te članstvu u profesionalnim udruženjima, neprofitnim organizacijama i odborima pravnih osoba, ali i pri posjedovanju i otkrivanju službenih, povjerljivih podataka.

⁴ Preporuka br. R (2000) 10 Odbora ministara država članica o kodeksima ponašanja javnih dužnosnika, koju je usvojio Odbor ministara Vijeća Europe na 106. zasjedanju 11. svibnja 2000.

⁵ Preporuka Vijeća o smjernicama za upravljanje sukobom interesa u obnašanju javnih dužnosti, Vijeće Europe, 2003.

2.2. Temeljna načela upravljanja sukobom interesa

Kako bi stvorili povjerenje javnosti u rad tijela javne vlasti te zaštitili, ne samo vlastiti ugled već i ugled državne službe, državni službenici dužni su poštivati određena etička načela i pravila ponašanja prilikom obavljanja službene dužnosti. Riječ je o načelima koja su eksplicitno i implicitno sadržana u Zakonu o državnim službenicima, Etičkom kodeksu državnih službenika, ali i u posebnim kodeksima i drugim propisima i aktima.

Navedena načela sadržana su i u Smjernicama za upravljanje sukobom interesa u državnoj službi⁶ iz 2017. godine čiji je nositelj izrade Ministarstvo uprave. Smjernice su donesene u okviru provedbe Strateškog plana za razdoblje od 2014.- 2016. kojim je, kao jedan od osnovnih ciljeva, navedeno unaprjeđenje mehanizama za sprječavanje sukoba interesa. Osnovna svrha Smjernica je pomoći tijelima javne vlasti u uspostavi efikasnog sustava upravljanja sukobom interesa.

Najosnovnije načelo postupanja državnih službenika jest zaštita javnog interesa. Javni interes može se definirati kao opći društveni interes, odnosno interes jedne države i njenog pravnog poretka koji je uvijek ispred privatnih, pojedinačnih interesa. Neosporna je činjenica da je državni službenik kao i svaki pojedinac, sklon zadovoljiti privatne ambicije i potrebe što je posve legitimno i opravdano, no ti osobni interesi ne smiju biti zadovoljeni na štetu interesa zajednice. Slijedom navedenog, od državnih službenika očekuje se da svoju dužnost obnašaju nepristrano, časno i savjesno, ne dopuštajući da vlastiti osobni interes i preferencije utječu na odlučivanje i obavljanje povjerenih im poslova.

Uz prethodno navedeno načelo usko je povezano načelo služenja javnom interesu. Javna uprava, koja ima zadaću vršiti sve one društvene djelatnosti koje pojedinci sami ne mogu ili ne mogu jednako dobro obavljati, mora biti efikasna, promicati vladavinu prava te se u odnosu prema građanima voditi načelima jednakosti i ravnopravnosti. Drugim riječima, osnovni cilj tijela javne vlasti je služiti interesu društva, odnosno kontinuirano biti na usluzi građanima i gospodarskim subjektima.

⁶ Ministarstvo uprave Republike Hrvatske: Smjernice za upravljanje sukobom interesa zaposlenika u javnom sektoru; Priručnik za upravljanje sukobom interesa zaposlenika u javnom sektoru, svibanj 2017., dostupno na: [https://mpu.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/Etika//Smjernice%20za%20upravljanje%20sukobom%20interesa%20zaposlenika%20u%20javnom%20sektoru%20\(svibanj%202017.\).pdf](https://mpu.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/Etika//Smjernice%20za%20upravljanje%20sukobom%20interesa%20zaposlenika%20u%20javnom%20sektoru%20(svibanj%202017.).pdf)

Treće, važno načelo u postupanju državnih službenika jest načelo otvorenosti i transparentnosti. Pravovremena objava informacija na mrežnim stranicama tijela javne vlasti čini osnovni način informiranja javnosti i održavanja transparentnosti u javnom sektoru te je ujedno sredstvo kontrole koje omogućuje građanima da nadziru rad službenika. Otvorena javna uprava jamči pravnu sigurnost i povećava razinu legitimnosti u postupku donošenja odluka te je temelj za uzajamno povjerenje uprave i građana. Primjenjivanje ovih načela u svakodnevnom postupanju službenika ključno je za uspješno sprječavanje korupcije i pojave sukoba interesa te otklanjanje sumnje javnosti o „mračnim labirintima državne birokracije“.

Načelo odgovornosti od državnih službenika zahtijeva preuzimanje odgovornosti za donesene odluke i izvršene, odnosno neizvršene radnje u obavljanju službene dužnosti, ali i prihvaćanje odgovornosti za svoje privatno djelovanje. Službenik treba snositi odgovornost za neodgovorno i nesavjesno obavljanje posla, zloupotrebu sredstava ili položaja radi ostvarenja privatnih ciljeva, kao i povredu odredbi važećih propisa. Isto tako, službenik treba prihvatiti odgovornost za svoje privatno djelovanje koliko god je to moguće, kako bi spriječio sukob interesa koji se može pojaviti u obavljanju javnih poslova.⁷

Zadnje načelo koje Smjernice navode odnose se na organizacijsku kulturu. Tijela javne vlasti dužna su stvoriti organizacijsku kulturu koja ne tolerira sukob interesa te poticati službenike da sami uoče i raspravljaju o situacijama sukoba interesa i poduzimaju odgovarajuće mjere kada se u njima nađu. Tijela javne vlasti dužna su organizirati edukaciju službenika o uspostavljenim

etičkim standardima te time osigurati njihovu provedbu u svakodnevnom obavljanju javnih poslova.

3. REGULACIJA SUKOB A INTERESA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Republika Hrvatska, svjesna neželjenih učinaka sukoba interesa u državnoj upravi, prepoznala je važnost pravovremenog reguliranja i sprječavanja sukoba interesa te je u tu svrhu uspostavila niz zakonskih regulativa kojima se uređuju prava, obveze i odgovornosti državnih službenika u obavljanju povjerenih im poslova.

Etička infrastruktura u državnoj upravi Republike Hrvatske uspostavljena je 2000-tih godina u okviru ispunjavanja uvjeta za ulazak RH u punopravno članstvo EU, donošenjem prvih

⁷ *Ibid*, str.7.

propisa koji definiraju temeljne etičke vrijednosti kao i načela ponašanja državnih dužnosnika i službenika. Zakon o sprječavanju sukoba interesa i Kodeks ponašanja državnih dužnosnika u tijelima izvršne vlasti koji se primjenjuju isključivo na imenovane državne dužnosnike te Zakon o državnim službenicima, njegove kasnije izmjene i dopune te Etički kodeks državnih službenika donesem temeljem njegovih odredbi, imaju za cilj promicanje etičkih standarda te suzbijanje sukoba interesa, korupcije i drugih vidova neetičnog postupanja u javnom sektoru..

Dok Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa i Vijeće za provedbu kodeksa ponašanja državnih dužnosnika u tijelima izvršne vlasti imaju ključnu ulogu u sprječavanju situacija sukoba interesa i korupcije kod imenovanih državnih dužnosnika, nadzor nad primjenom Etičkog kodeksa provodi Etičko povjerenstvo te imenovani povjerenici za etiku u državnim tijelima. Sva navedena etička tijela imaju za cilj promicanje etičkog ponašanja te otkrivanje i prevenciju mogućih sukoba interesa.

3.1. Regulacija sukoba interesa državnih dužnosnika

3.1.1. Zakonodavni okvir

Iako je predmet ovog rada problematika sukoba interesa državnih službenika, u cilju boljeg razumijevanja problema sukoba interesa te njegova uređenja u Republici Hrvatskoj, nužno je spomenuti Zakon o sprječavanju sukoba interesa⁸ koji se primjenjuje na državne dužnosnike te Kodeks ponašanja državnih dužnosnika u tijelima izvršne vlasti⁹.

Zakon o sprječavanju sukoba interesa iz 2021. godine temeljni je pravni propis kojim je reguliran sukob interesa u hrvatskom zakonodavstvu. Njime je, u članku 2., data opširna definicija pojma sukoba koja glasi da do sukoba interesa dolazi „kada su privatni interesi obveznika u suprotnosti s javnim interesom, a posebice kada privatni interes obveznika može utjecati na njegovu nepristranost u obavljanju javne dužnosti te kada je privatni interes obveznika utjecao ili se osnovano može smatrati da je utjecao na njegovu nepristranost u obavljanju javne dužnosti“. U toj zakonskoj definiciji prepoznajemo dvije vrste sukoba: potencijalni („može utjecati“) te stvarni sukob interesa („utjecao je“).

Člankom 6. Zakona definiraju se temeljna načela djelovanja nositelja javnih dužnosti čijim nepoštivanjem se dovode u situaciju sukoba interesa. Ono se prvenstveno odnosi na obvezu

⁸ Narodne novine, br. 143/2021.

⁹ Narodne novine, br. 54/ 2022.

časnog, savjesnog, poštenog, nepristranog te odgovornog postupanja. Dužnosnici snose osobnu odgovornost za svoje radnje poduzete u obnašanju javnih dužnosti te im se izričito zabranjuje korištenje službenog položaja za osobni probitak ili probitak druge fizičke ili pravne osobe, te dovođenja u odnos ovisnosti prema osobama koje bi mogle negativno utjecati na njihovu nepristranost.

Nastavno, članak 7. Zakona navodi postupanja koja su državnim dužnosnicima izričito zabranjena, poput primanja i potraživanja koristi za obavljanje dužnosti, ostvarivanje te dobivanje prava na kršenje načela jednakosti pred zakonom, zloupotreba posebnih prava dužnosnika, primanje dodatne naknade za vršenje dužnosti, utjecanje na odluku drugog dužnosnika ili tijela radi ostvarenja osobnog interesa, obećavanje zaposlenja te vršenje utjecaja na odluku o zaposlenju, korištenje povlaštenih informacija o državnim tijelima radi ostvarenja osobnog interesa te svako drugo neovlašteno korištenje službenog položaja radi ostvarenja osobnog interesa ili interesa druge povezane osobe.

U cilju prevencije sukoba interesa, Zakonom je definirana obveza dužnosnika na podnošenje imovinske kartice prilikom stupanja na dužnost te po prestanku vršenja dužnosti. Sadržaj imovinske kartice odnosi se na podatke o osobnom stanju dužnosnika te članova njegove obitelji, dužnostima koje obavljaju profesionalno ili neprofesionalno, drugim djelatnostima, članstvima i svim funkcijama u pravnim osobama i organizacijama. Ono što je važno, imovinska kartica mora sadržavati podatke o cjelokupnoj imovini dužnosnika i njegove obitelji, uključujući i pokretnine i nekretnine.¹⁰

Nadalje, članak 15. Zakona zabranjuje dužnosnicima primanje poklona, ostavljajući samo mogućnost zadržavanja dara neznatne vrijednosti koji ne prelazi iznos od 500 kn (66,40 eura).

Dužnosnici za vrijeme obnašanja javne dužnosti ne smiju vršiti nijednu drugu dužnost niti obavljati djelatnost u kontekstu svakodnevnog i stalnog zanimanja bez odobrenja Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa¹¹.

Člankom 18. Zakona definirana su i ograničenja dužnosnika u pogledu članstva u upravnim tijelima i nadzornim odborima trgovačkih društava, dok je člankom 19. ograničena mogućnost posjedovanja upravljačkih prava nad dionicama, odnosno udjelima u kapitalu trgovačkog društva tijekom obnašanja dužnosti.

¹⁰ Zakon o sprječavanju sukoba interesa (NN 143/2021), čl. 10.

¹¹ *Ibid*, čl. 17.

U slučaju kršenja prethodno navedenih odredbi, Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa dužnosniku će, temeljem članka 48. Zakona, izreći jednu od sljedećih sankcija:

- Opomena- ukoliko je riječ o lakšem obliku kršenja odredbi,
- Novčana sankcija u iznosu od 4000,00 do 40.000,00 kuna (od 531,20 do 5.312,08 eura).

Radi osiguranja etičnog ponašanja državnih dužnosnika te sprječavanja sukoba interesa u javnoj upravi, u svibnju 2022. godine donesen je i Kodeks ponašanja državnih dužnosnika u tijelima izvršne vlasti, tzv. antikorupcijski kodeks.

Kodeks u članku 5. utvrđuje etička načela koja su dužnosnici u obvezi „usvojiti kao vlastita načela i vlastiti kriterij ponašanja za koja su osobno odgovorni za vrijeme i u vezi obnašanja dužnosti“, kako u međusobnim odnosima, tako i u odnosima prema službenicima, namještenicima te osobito, prema građanima i medijima. Ta načela su:

- Načelo zaštite javnog interesa i očuvanja povjerenja građana,
- Načelo javnosti i transparentnosti,
- Načelo uzornog ponašanja,
- Načelo odgovornosti za rezultate, te
- Načelo racionalnog korištenja javnih resursa.

Kodeksom su ponovljene odredbe sadržane u Zakonu o sprječavanju sukoba interesa, a koja se odnose na zabranu ostvarivanja privatnih interesa na štetu javnog interesa te obvezu točnog i pravovremenog ispunjavanja imovinske kartice (članak 14.), zabranu primanja darova (članak 15.) te zabranu obnašanja drugih funkcija i obavljanje drugih poslova tijekom obnašanja dužnosti (članak 16.).

Dužnosnici su u obvezi upoznati se s prethodno navedenim odredbama Kodeksa u roku od 15 dana od dana stupanja na dužnost,¹² što je dužno osigurati i nadzirati Vijeće za provedbu Kodeksa o kojem će više riječi biti u idućem poglavlju.

3.1.2. Institucionalni okvir

Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa samostalno je, stalno i neovisno državno tijelo koje obavlja poslove određene Zakonom o sprječavanju sukoba interesa.

¹² Kodeks ponašanja državnih dužnosnika u tijelima izvršne vlasti (NN 54/2022), čl. 12.

Ono ujedno djeluje i kao neovisno kontrolno tijelo, zajedno s Državnim uredom za reviziju, Državnom komisijom za kontrolu postupaka javne nabave i povjerenikom za informiranje.¹³

Povjerenstvo čine predsjednik te četiri člana koje odabire Hrvatski sabor tajnim glasovanjem, većinom glasova svih zastupnika, na mandat od pet godina uz mogućnost još jednog, ponovnog izbora. Listu kandidata predlaže Odbor za izbor, imenovanje i upravne poslove Hrvatskoga sabora.¹⁴

Nadležnost Povjerenstva utvrđena je člankom 32. Zakona o sprječavanju sukoba interesa te obuhvaća pokretanje postupka za utvrđivanje povrede odredbi Zakona koja se odnose na sukob interesa, provjeru točnosti podataka iz imovinskih kartica državnih dužnosnika, donošenje poslovnika o radu Povjerenstva, odluka, obrazaca i mišljenja, izradu smjernica i uputa za postupanje dužnosnika u svrhu prevencije sukoba interesa, provođenje edukacija dužnosnika u području sukoba interesa, ostvarivanje suradnje s nadležnim državnim tijelom, nevladinim organizacijama te zakonodavnim tijelom.

Sukladno članku 41. Zakona, postupak pred Povjerenstvom pokreće se po službenoj dužnosti temeljem vjerodostojne prijave o mogućoj povredi Zakona, uz zaštitu identiteta podnositelja prijave. Postupak se pokreće i na osobni zahtjev dužnosnika. U svrhu zaštite prava dužnosnika, Povjerenstvo je dužno zatražiti njegovo očitovanje o činjenicama navedenima u prijavi, koje je potom dužnosnik u obvezi predati u roku od 15 dana od dana zaprimanja. Odsustvo očitovanja dužnosnika nije zapreka daljnjem vođenju postupka.¹⁵

Kako bi Kodeks ponašanja državnih dužnosnika u tijelima izvršne vlasti ostvario svoju svrhu, osnovano je Vijeće za provedbu Kodeksa ponašanja državnih dužnosnika u tijelima izvršne vlasti koje je odgovorno za praćenje njegove primjene. Vijeće djeluje kao preventivno i savjetodavno radno tijelo s ciljem promicanja etičkih načela i pravila ponašanja državnih dužnosnika te educiranje dužnosnika u području primjene Kodeksa,¹⁶ a sve u cilju prevencije korupcije.

Pet članova Vijeća imenuje Vlada Republike Hrvatske na mandat od četiri godina temeljem njihovih sposobnosti, iskustva i profesionalnog ponašanja. Člankom 24. Kodeksa propisano je da se dva člana Vijeća imenuju iz reda državnih dužnosnika, jedan iz reda rukovodećih

¹³ Đanić Čeko, A. i Konjević, T., Kratak osvrt na ulogu Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa kroz prizmu preventivnog antikorupcijskog tijela. Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, XIII (1.), 2022., str. 93.

¹⁴ Zakon o sprječavanju sukoba interesa (NN 143/2021), čl. 30.

¹⁵ *Ibid*, čl. 42.

¹⁶ Kodeks ponašanja državnih dužnosnika u tijelima izvršne vlasti (NN 54/2022), čl. 23.

državnih službenika onog državnog tijela u čijoj je nadležnosti sprječavanje koruptivnog postupanja te dva priznata stručnjaka u području etičnosti i sprječavanja korupcije u javnom sektoru.

Vijeće ima nadležnosti određene člankom 25. Kodeksa, a koje obuhvaćaju promicanje etičkih standarda u postupanju dužnosnika, izdavanje mišljenja o usklađenosti postupanja pojedinog dužnosnika s odredbama Kodeksa, praćenje primjene različitih propisa u području suzbijanja korupcije u izvršnoj vlasti, vođenje popisa dužnosnika koji su obveznici poštivanja Kodeksa, redovito informiranje dužnosnika o pitanjima vezanim uz etiku i integritet, donošenje općih i pojedinačnih smjernica o pitanjima koja se odnose na primjenu Kodeksa, podnošenje izvješća o svom radu Vladi Republike Hrvatske.

Sukladno članku 26. Kodeksa, rad Vijeća je javan, raspravljanje i odlučivanje se odvija na javnim sjednicama, osim ukoliko postoji potreba zaštite osobnih podataka ili drugih povjerljivih informacija.

3.2. Regulacija sukoba interesa državnih službenika

3.2.1. Zakonodavni okvir

Sukob interesa državnih službenika reguliran je prvenstveno Zakonom o državnim službenicima. Njegovim odredbama obuhvaćeni su državni službenici u tijelima državne uprave, kaznenim i pravosudnim tijelima, stručnoj službi Hrvatskog sabora, stručnoj službi i uredima Vlade RH, Ureda predsjednika RH, stručnoj službi Ustavnog suda, stručnoj službi pučkog pravobranitelja, pravobranitelja za ravnopravnost spolova te pravobranitelja za djecu, Državnom uredu za reviziju, ali i u drugim tijelima koja se osnivaju za vršenje državne službe.¹⁷

Zakon definira državnog službenika kao „osobu koja u državnom tijelu, kao redovito zanimanje, obavlja poslove iz djelokruga državnog tijela, a koji su utvrđeni Ustavom, zakonom te drugim propisima donesenim temeljem Ustava i zakona. Državni službenik je i osoba koja u državnom tijelu obavlja informatičke, administrativne, planske, računovodstvene te materijalno- financijske poslove.“¹⁸

¹⁷ Zakon o državnim službenicima (NN 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15, 138/15, 61/17, 70/19, 98/19, 141/22), čl. 2.

¹⁸ *Ibid*, čl. 3.

Sukob interesa djelomično je obuhvaćen poglavljem II. „Dužnosti državnih službenika“ u kojem su jasno definirana načela ponašanja službenika te zabrane određenih aktivnosti koje mogu dovesti do sukoba interesa. Ona su:¹⁹

- obavljanje dužnosti i obveza postupanja u skladu s zakonom- službenik je dužan poslove iz svoje nadležnosti obavljati pravovremeno, savjesno, ispravno i stručno, sukladno načelu javnosti te poštujući odredbe važećih pravnih propisa;
- zabrana zlouporabe ovlasti- pri obavljanju dužnosti, službenici su dužni voditi se načelom zakonitosti i načelom zaštite javnog interesa te se ne dovoditi u situaciju zlouporabe položaja i prekoračenja ovlasti radi ostvarenja osobnog interesa ili interesa drugih osoba;
- dužnost odbijanja ponuđenih darova- službenicima je zabranjeno potraživati i primati darove i novac za vlastitu korist, korist obitelji ili organizacije, a u svrhu pogodnijeg rješavanja predmeta upravnog postupka;
- zabrana neopravdanog nagrađivanja drugih službenika- službenicima nije dozvoljeno nuditi niti pružati darove, novac ili drugu korist drugim službenicima ili članovima njihove obitelji radi ostvarenja vlastitih interesa;
- dužnost čuvanja službene tajne i poštivanja privatnosti- službenici su u obvezi čuvati kao tajnu sve podatke koje su otkrili i prikupili tijekom postupka o strankama i njihovim pravima, obvezama i interesima. Obveza vrijedi i nakon prestanka obavljanja službe;
- osobno ponašanje- kako za vrijeme obavljanja službe, tako i izvan nje, službenici su dužni paziti na svoje osobno ponašanje te izbjegavati postupanja koja su protivna etičkim načelima i standardima.

Temeljem navedenog, svaka aktivnost koja se zasniva na zlouporabi položaja ili prekoračenju ovlasti u službi za osobni probitak ili dobrobit službenika, predstavlja sukob interesa i kao takvog potrebno ga je spriječiti.²⁰

Nadalje, treći odjeljak Zakona pobliže uređuje problematiku sukoba interesa, odnosno zabranjuje određena postupanja državnih službenika koja bi mogla utjecati na zakonito i pravilno obavljanje službe te prouzročiti sukob interesa.

Prema članku 32. Zakona, službeniku nije dopušteno otvaranje obrta, odnosno osnivanje trgovačkog društva ili pravne osobe djelatnosti iste kao one koju obavlja u tijelu u kojem je zaposlen u svojstvu državnog službenika. Zabrana je proširena te službenik ne smije otvoriti

¹⁹ *Ibid*, čl.15.-25.

²⁰ Šiklič Odak, V., Sukob interesa državnih i lokalnih službenika, Informator, Zagreb, 2022., dostupno na: <https://informator.hr/strucni-clanci/sukob-interesa-drzavnih-i-lokalnih-sluzbenika>

obrt niti osnovati trgovačko društvo s djelatnošću koja bi bila kompatibilna s poslovima iz djelokruga državnog tijela. Tako je, na primjer, državnom službeniku Ministarstva kulture i medija zabranjeno osnivanje privatnog kazališta.

Isto tako, službeniku je zabranjeno biti članom upravnog ili nadzornog odbora trgovačkog društva ako nad njim tijelo u kojem je zaposlen vrši nadzor. Ukoliko službenik već sudjeluje u radu trgovačkog društva ili pravne osobe, mora se izuzeti od postupka provođenja nadzora nad radom tog društva ili pravne osobe.

Državnom službeniku, sukladno članku 33. Zakona, dozvoljeno obavljati dodatne poslove te pružati usluge pravnoj ili fizičkoj osobi isključivo van redovitog radnog vremena, uz prethodno ishodovano odobrenje čelnika tijela. Čelnik tijela može izdati odobrenje za obavljanje dodatnog posla samo uz uvjete da nad tim djelatnostima, odnosno nad radom fizičke ili pravne osobe, državno tijelo ne obavlja nadzor niti je takav rad zabranjen posebnim propisima, procijenjen kao prepreka za uredno izvršavanje dužnosti ili kao štetan ugledu državne službe. O zahtjevu službenika za obavljanje dodatnog posla odlučuje čelnik tijela rješenjem. Rješenje o neodobravanju obavljanja dodatnog posla, čelnik tijela donosi ukoliko utvrdi postojanje bilo koje od navedenih zapreka.

Odobrenju ne podliježe djelatnost objavljivanja stručnih članaka, autorskih publikacija te održavanje povremenih predavanja na stručnim seminarima.

Prema članku 37., službeniku nije dozvoljeno sudjelovati u donošenju odluka koje imaju utjecaj na materijalni ili drugi interes njegova bračnog ili izvanbračnog druga, djeteta, roditelja, fizičkih ili pravnih osoba s kojima je bio u poslovnom kontaktu posljednje dvije godine, fizičkih ili pravnih osobe koje su financirale njegovu izbornu kampanju u zadnjih pet godina, pravne osobe u kojima službenik ima namjeru zaposliti se, pravne osobe ili udruženje u kojoj službenik vrši funkciju člana upravnog odbora, čiji je predstavnik, odnosno zakonski zastupnik te fizičke ili pravne osobe s kojima je službenik ili član njegove obitelji u sporu ili čiji je dužnik.

Zakon u članku 34. predviđa i obvezu službenika da prijavi svaku situaciju mogućeg sukoba interesa nadređenom državnom službeniku, pisanim putem. Obveza započinje danom stupanja na dužnost kada je službenik dužan izvijestiti nadređenog o položaju njegova bračnog ili izvanbračnog druga, roditelja i/ ili djeteta u političkoj stranci ili pravnoj osobi koja je poslovno povezana s državnim tijelom.

Ovo izjašnjavanje nužno je kako bi bilo moguće na početku ustanoviti hoće li se službenik na novom radnom mjestu nalaziti u sukobu interesa. Osim na dan stupanja na dužnost, službenik je dužan i tijekom obavljanja službe prijaviti sve situacije i okolnosti koje bi mogle dovesti do sukoba interesa.

Nadalje, službenik je obvezan pisanim putem obavijestiti nadređenu osobu o vlasništvu obveznica i dionica, kao i o financijskim i drugim interesima u trgovačkom društvu prema kojem tijelo u kojem obnaša dužnost obavlja upravne poslove.²¹

Podnesene pisane obavijesti razmatra čelnik tijela te ukoliko ocijeni da bi prijavljene okolnosti mogle rezultirati sukobom interesa, donosi odluku o izuzimanju službenika.

Osim navedenih odredbi Zakona o državnim službenicima, značajnu ulogu u promicanju etičkih načela u državnoj upravi ima i Etički kodeks državnih službenika.

Iako je prvi Etički kodeks državnih službenika u Republici Hrvatskoj donesen još 2006. godine, on se nije bavio problematikom sukoba interesa te je sadržavao samo opća etička načela. Tek u ožujku 2011. godine, Vlada Republike Hrvatske, temeljem odredbe članka 25. Zakona o državnim službenicima, donosi novi, detaljniji Etički kodeks koji se uz prethodna područja, bavi i područjem sukoba interesa.²²

Intencija Vlade prilikom donošenja Kodeksa bila je afirmirati moralna i etička načela te vrijednosti u ponašanju službenika tijekom obnašanja dužnosti, a s ciljem ostvarenja javnog interesa te povjerenja građana u državnu upravu.

Kodeks nadopunjuje skup načela ponašanja sadržan u odredbama ZDS-a, i to s načelom integriteta i dostojanstva građana i državnih službenika, načelom zaštite osobnog ugleda i ugleda državne službe, načelom ponašanja službenika u javnim nastupima te načelom zabrane stjecanja materijalne ili druge koristi te izbjegavanja sukoba interesa.

Potonje načelo zabranjuje službeniku korištenje službenog položaja radi stjecanja materijalne ili druge koristi za sebe ili druge osobe, korištenje službenog autoriteta u cilju utjecanja na odluke zakonodavne, izvršne ili sudbene vlasti te odavanje službene tajne i korištenje službenih informacija u nedozvoljene svrhe.

²¹ Zakon o državnim službenicima (NN 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15, 138/15, 61/17, 70/19, 98/19, 141/22), čl. 34., st.3.

²² Marčetić, G., Etički kodeksi i etika javnih službenika, Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, vol. 13. br.2, 2013., str 519., dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/192928>

Člankom 45. Etičkog kodeksa omogućeno je donošenje posebnih kodeksa kada to iziskuju specifičnosti pojedinih dijelova državne službe. Posebne kodekse donose čelnici državnih tijela uz suglasnost Vlade te njihov sadržaj mora biti u skladu s odredbama Etičkog kodeksa državnih službenika.

U skladu s navedenim, usvojeni su posebni etički kodeksi za specifična područja državne službe, i to Kodeks profesionalne etike službenika Ministarstva financija, Carinske uprave²³, Kodeks profesionalne etike službenika Ministarstva financija, Porezne uprave²⁴, Kodeks strukovne etike unutarnjih revizora u javnom sektoru²⁵ te Etički kodeks policijskih službenika²⁶. Navedeni posebni kodeksi usklađeni su s Etičkim kodeksom, odnosno razlikuju se samo u dijelu koji se odnosi na pravila ponašanja karakteristična s obzirom na posebnosti tih dijelova državne službe na koje se odnose.²⁷

Etički kodeks smatra se izrazito detaljnim, pogotovo u dijelu koji se odnosi na provedbene mehanizme. Naime, 23 od ukupno 40 članaka Kodeksa odnosi se na provedbene mehanizme u kojima se objašnjavaju zadaće povjerenika za etiku i Etičkog povjerenstva,²⁸ o kojima će biti riječ u idućem poglavlju.

3.2.2. Institucionalni okvir

Institucionalni okvir upravljanja sukobom interesa u državnoj upravi Republike Hrvatske čine povjerenici za etiku u državnim tijelima te Etičko povjerenstvo kao posebno neovisno radno tijelo, dok specifičnu zadaću ima Služba za etiku i integritet pri Ministarstvu pravosuđa i uprave koja je ustrojena kao središnja ustrojstvena jedinica za unaprjeđenje profesionalne etike i suradnje s povjerenicima za etiku.

²³ Narodne novine br. 133/2006.

²⁴ Narodne novine br. 76/2009.

²⁵ Narodne novine br. 42/2016.

²⁶ Narodne novine br. 62/2012.

²⁷ Državni ured za reviziju: Izvješće o obavljenoj reviziji učinkovitosti funkcioniranja etičke infrastrukture u tijelima državne uprave, Zagreb, prosinac 2013., str. 18., dostupno na: https://www.revizija.hr/UserDocsImages/izvjesca-novo/Revizije%20-%202013/REVIZIJE_UCINKOVITOSTI/ETICNOST_U_JAVNOM_SEKTORU/ETICNOST_U_JAVNOM_S_EKTORU.pdf

²⁸ Marčetić, G., Etički kodeksi i etika javnih službenika, Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, vol. 13. br.2, 2013., str 519.

Dok navedena tri tijela djeluju kao preventivna u sprječavanju sukoba, represivna uloga pripada službeničkim i Višem službeničkom sudu koji izriču disciplinske sankcije za utvrđene situacije sukoba interesa državnih službenika.

Važnu ulogu u sprječavanju neetičnog te moguće koruptivnog ponašanja službenika u državnim tijelima imaju povjerenici za etiku. Člankom 15. Kodeksa propisano je da u svakom državnom tijelu, čelnik mora imenovati jednoga ili više povjerenika za etiku, ovisno o ustrojstvu i potrebama tijela. Povjerenik se imenuje iz reda državnih službenika te u pravilu tu dužnost obavlja bez predviđene posebne naknade. Njegova uloga je da nadzire primjenu Etičkog kodeksa te promiče etičko ponašanje službenika, kako u međusobnim odnosima tako i u odnosima prema građanima. No, temeljni zadatak povjerenika je onaj koji se tiče zaprimanja, evidentiranja i postupanja po pritužbama na ponašanja službenika protivna odredbama Etičkoga kodeksa.

Članak 18. Kodeksa propisuje da državni službenici, građani i pravne osobe mogu podnijeti pritužbu na neetično i potencijalno koruptivno ponašanje službenika izravno povjerenicima za etiku. Povjerenik je dužan u roku od 30 dana od zaprimanja, obaviti postupak ispitivanja osnovanosti pritužbe te dostaviti čelniku tijela izvješće o utvrđenom. Ukoliko povjerenik, temeljem prikupljenih dokaza, smatra da su tvrdnje iz podnesene pritužbe osnovane, predložit će čelniku tijelu poduzimanje odgovarajućih mjera prema službeniku koji je postupio neetično.²⁹

Temeljem dostavljenog izvješća, čelnik tijela će, ovisno o vrsti povrede, pokrenuti postupak zbog povrede službene dužnosti ili će pisanim putem upozoriti službenika na neetično postupanje i ukazati na potrebu poštivanja odredbi Kodeksa.³⁰

Povjerenicima za etiku zajamčena je neovisnost u radu te zbog obavljanja navedene dužnosti ne mogu biti pozvani na odgovornost niti stavljeni u nepovoljniji položaj spram drugih službenika.

Prema službenim podacima Ministarstva pravosuđa i uprave³¹, u državnim i pravosudnim tijelima trenutno je imenovano ukupno 207 povjerenika za etiku i 52 zamjenika.

²⁹ Etički kodeks državnih službenika (NN 40/2011), čl. 21.

³⁰ *Ibid.*

³¹ Ministarstvo pravosuđa i uprave: Izvješće o podnesenim pritužbama na neetično ponašanje državnih službenika u 2022. godini., dostupno na:

<https://mpu.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/Etika/Izvjescje%20o%20podnesenim%20prituzbama%20na%20neeticno%20ponasanje%20drzavnih%20sluzbenika%20u%202022%20godini.pdf>

Etičko povjerenstvo utemeljeno je kao neovisno radno tijelo nadležno za davanje mišljenja o sadržaju i načinu primjene Etičkog kodeksa te promicanje etičkih načela u državnoj službi.³² Članove Povjerenstva imenuje Vlada na razdoblje od četiri godine, i to na način da se tri člana imenuje iz reda državnih službenika, dva iz reda sindikata te jedan predstavnik nevladine udruge.

Povjerenstvo djeluje kao drugostupanjsko tijelo koje postupa po pritužbama građana, pravnih osoba i službenika podnesenih zbog izostanka odgovora na njihovu pritužbu od nadležnog povjerenika ili ukoliko nisu zadovoljni dobivenim odgovorom.³³ Osim toga, Povjerenstvo provodi postupak ispitivanja osnovanosti pritužbe na postupanje povjerenika za etiku i čelnika državnog tijela te zaprima pritužbe povjerenika za etiku koje se odnose na neetično postupanje prema njemu samom.³⁴

Člankom 26. Kodeksa predviđeno je da u promicanju etičkih standarda, povjerenici za etiku i Etičko povjerenstvo usko surađuju sa Službom za etiku i integritet Ministarstva pravosuđa i uprave. Navedena Služba ustrojena je unutar Uprave za ljudska prava, nacionalne manjine i etiku te je kao i prethodna dva tijela, zadužena za praćenje i unaprjeđenje etičkih standarda u postupanju državnih službenika. Između ostaloga, člankom 26. te člankom 27. Kodeksa, definirano je da Služba zaprima pritužbe službenika, namještenika i građana na neetična ponašanja u službi i putem otvorenog telefona, prati stanje i predlaže propise kojima se regulira etičko postupanje službenika te izrađuje stručna mišljenja o pitanjima vezanim uz sukob interesa.

U praksi su uočeni brojni problemi u funkcioniranju navedena tri tijela. Pri rješavanju pritužbi, povjerenici za etiku često improviziraju budući da ne postoje standardi niti preporuke za postupanje, kao niti stručna podrška Etičkog povjerenstva i Ministarstva.³⁵ Tome svakako ne doprinosi odsustvo edukacijskih programa za povjerenike i činjenica da službenici obavljaju dužnost povjerenika bez ikakve propisane naknade za rad.

S obzirom da se sukobom interesa krši načelo zakonitosti i pravne sigurnosti te nanosi šteta ugledu službe, ali i javnom interesu, kršenje odredaba ZDS-a o sukobu interesa predstavlja tešku povredu službene dužnosti. Postupak zbog teške povrede službene dužnosti u prvom stupnju vode službenički sudovi, dok u drugom stupnju odlučuje Viši službenički sud.

³² Etički kodeks državnih službenika (NN 40/2011), čl.28.

³³ *Ibid*, čl. 33.

³⁴ *Ibid*.

³⁵ Marčetić, G., Etički kodeksi i etika javnih službenika, Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, vol. 13. br.2, 2013., str 522.

Postupak zbog teške povrede službene dužnosti pokreće se na zahtjev čelnika državnog tijela te je Zakonom detaljno propisan tijek postupka. Ukoliko se u postupku utvrdi postojanje sukoba interesa, tj. teške povrede službene dužnosti, službenički sud izreći će jednu od sljedećih disciplinskih sankcija, propisanih člankom 110. Zakona o državnim službenicima:

- novčana kazna na vrijeme od jednog do šest mjeseci u mjesečnom iznosu od 10% do 20% plaće službenika;
- zabrana promicanja i napredovanja u trajanju od dvije godine;
- premještaj na radno mjesto niže složenosti poslova istog stupnja obrazovanja, uz uvjet postojanja slobodnog radnog mjesta;
- prestanak državne službe.

Službeniku se uvijek izriče sankcija prestanka državne službe ukoliko se utvrdi krivica za tešku povredu službene dužnosti s obilježjem korupcije.³⁶

Najlakši oblik sankcije, te ujedno i najčešći izrečeni, novčana je kazna u iznosu od 10% do 20% ukupne mjesečne plaće službenika, dok je suprotno njoj, prestanak državne službe najteža kazna koja se može izreći službeniku, što je izuzetno rijedak slučaj u praksi.

4. REGULACIJA SUKOBIA INTERESA U RAZVIJENIM DRŽAVAMA ČLANICAMA EU

Sukob interesa u javnoj upravi, učestala je i ozbiljna pojava s brojnim negativnim posljedicama na koju nisu imune ni najrazvijenije države s jakim pravnim sustavima, poput Njemačke, Francuske i Nizozemske.

Različite države imaju različite pristupe upravljanju sukobom interesa, ovisno o njihovoj pravnoj tradiciji, socijalnim čimbenicima te obilježjima upravnih sustava. Dok će se države sa snažnom legalističkom tradicijom i birokratskom kulturom, poput Njemačke, više oslanjati na stroge zakonske odredbe i disciplinske sankcije, isto se ne može očekivati od država, poput Nizozemske, s tradicionalno visokom stopom odgovornosti i otvorenosti javne uprave te niskom razinom korupcije.

³⁶ Zakon o državnim službenicima (NN 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15, 138/15, 61/17, 70/19, 98/19, 141/22), čl. 110., st.5.

4.1. Njemačka

Zbog federalnog uređenja države, njemačka uprava podijeljena je na saveznu upravu (uprava na razini federacije), upravu 16 saveznih zemalja te lokalnu samoupravu. Velika većina djelatnosti prepuštena je na obavljanje nižim razinama vlasti,³⁷ stoga se savezna uprava sastoji od samo 14 ministarstava, stotinjak izravnih nesamostalnih tijela pod kontrolom ministarstava te dvjestotinjak samostalnih agencija s pravnom osobnošću i autonomijom u djelovanju.

U njemačkoj javnoj upravi razlikujemo dvije kategorije zaposlenih osoba. U prvu kategoriju ulaze službenici (Beamten) čiji je status uređen javnopravnim aktom, kojima je rad u upravi karijera te koji obavljaju poslove klasične državne uprave. Njihov položaj identičan je položaju službenika u hrvatskoj državnoj upravi. U drugu kategoriju ulaze zaposlenici u javnim službama (Tarifbeschäftigte) čiji je položaj istovjetan onom kojeg imaju zaposlenici u privatnom sektoru budući da se njihova prava i obveze uređuju općim zakonom o radu, a na svoj položaj ne imenuju se posebnim aktom već zaključuju klasičan ugovor o radu.

Iako ne postoji općeprihvaćena zakonska definicija sukoba interesa, pravila o sukobu interesa državnih službenika nalazimo u brojnim saveznim propisima u području službeničkog zakonodavstva, upravnog prava, kaznenog prava, prava javne nabave te antikorupcijskog prava. Tome treba dodati i postojeće zakone, podzakonske akte i kodekse saveznih država. Naime, svaka od 16 zemalja donijela je vlastite propise o prevenciji korupcije i sukoba interesa državnih službenika.

Za potrebe ovog rada, analizirane su odredbe propisa koje se odnose na sukob interesa državnih službenika na saveznoj razini.

Odredbe o sukobu interesa saveznih državnih službenika nalazimo u temeljnom propisu kojim se reguliraju službenički odnosi, u Zakonu o saveznoj državnoj službi³⁸ u dijelu kojim se uređuje položaj, prava i obveze državnih službenika.

Njemačku karakterizira weberijanski model „disciplinirane i pravilima ograničene javne uprave“.³⁹ Stoljećima unazad, njemački službenici uživaju poseban status i ugled u društvu te

³⁷ Manojlović, R., Javna uprava i politički sustav SR Njemačke: modernizacija kroz očuvanje tradicije. Hrvatska i komparativna javna uprava, vol. 15., br. 1., 2015, str. 154, dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/205267.pdf>

³⁸ Bundesbeamten-gesetz (BGBI. I S. 160), posljednji put izmijenjen 31. svibnja 2023.

³⁹ Manojlović, R., Javna uprava i politički sustav SR Njemačke: modernizacija kroz očuvanje tradicije. Hrvatska i komparativna javna uprava, vol. 15., br. 1., 2015, str. 159.

su percipirani kao neovisni i objektivni profesionalci koji štite javni interes.⁴⁰ Kako bi se osiguralo da navedeno zaista i ostvaruju, te u cilju izbjegavanja situacija sukoba interesa, navedeni zakon iscrpno uređuje obveze i dužnosti državnih službenika tijekom, ali i nakon prestanka obavljanja službe.

Osnovna obveza službenika, sukladno članku 60. Zakona o saveznoj državnoj službi, nepristrano je i pošteno izvršavanje službene dužnosti u javnom interesu. Službenik je dužan služiti cjelokupnom narodu, a ne pojedinačnim interesima te se posvetiti struci uz potpuni osobni angažman, suzdržavajući se od radnji koje bi mogle narušiti povjerenje javnosti u neutralno obnašanje dužnosti.

Prema članku 71. Zakona, službenicima je zabranjeno, u vezi obavljanja službe, zahtijevati i primati nagrade i ostale pogodnosti za sebe ili druge osobe, čak i nakon prestanka službeničkog odnosa. Nagradom se smatra svaka beneficija na koju službenik nema zakonsko pravo i koja ide njemu u korist, bila ona u materijalnom ili nematerijalnom obliku. Službenik koji prekrši zabranu, dužan je nadređenom službeniku vratiti ono što je bespravno stekao.

Kao i u hrvatskom zakonodavstvu, njemačkim službenicima zabranjeno je obavljati plaćene sekundarne poslove bez prethodnog odobrenja čelnika tijela. Odobrenje za obavljanje sekundarnog zaposlenja uskratit će se ukoliko bi posao, s obzirom na vrstu i opseg, značajno utjecao na pravilno izvršavanje dužnosti i na nepristranost službenika te ga na taj način doveo u sukob interesa, ugrozio ugled javne službe ili ukoliko je posao povezan s djelatnošću tijela u kojem je zaposlen.⁴¹ Sekundarno zaposlenje, službenik može obavljati isključivo izvan redovnog radnog vremena te u trajanju ne dužem od jedne petine tjednog radnog vremena.⁴² Odobrenje je ograničeno na najviše pet godina te se u svakom trenutku može opozvati.

U odnosu na hrvatske službenike, ova obveza je u Njemačkoj proširena te su njom obuhvaćeni i bivši te umirovljeni državni službenici. Naime, prema članku 105. Zakona, u razdoblju od pet godina nakon napuštanja državne službe, te tri godine nakon odlaska u starosnu mirovinu, bivšem službeniku uskratit će se odobrenje za obavljanje plaćenog posla izvan javne službe ukoliko postoji bojazan da će takvo zaposlenje narušiti interese službe.

Odobrenje nije potrebno za obavljanje književne, znanstvene ili umjetničke djelatnosti, neovisne stručne aktivnosti na javnim sveučilištima i u znanstvenim institutima niti za

⁴⁰ *Ibid*, str. 161.

⁴¹ Bundesbeamtengesetz (BGBl. I S. 160), čl. 99., st. 2.

⁴² *Ibid*, čl. 101.

djelovanje u sindikatima ili strukovnim udrugama koje imaju za cilj promicanje prava službenika.⁴³

Osim navedenih zakonskih obveza, savezni službenici podliježu i pravilima za rješavanje i sprječavanje sukoba interesa navedenim u brošuri Federalnog ministarstva unutarnjih poslova, pod nazivom Pravila o integritetu⁴⁴. Brošuricom se sukob interesa definira kao početna faza korupcije koja nastupa kada privatni interesi službenika ili njemu bliskih osoba počnu utjecati na nepristranost u obavljanju dužnosti. Sukob je okarakteriziran kao izrazito negativna pojava koja narušava ugled kako konkretnog državnog tijela, tako i cjelokupne službe.

U brošuru je inkorporiran Antikorupcijski kodeks ponašanja zajedno s Antikorupcijskom direktivom te Smjernicama za nadzornike i čelnike javnih tijela. Cilj Brošure je educirati službenike o situacijama u kojima bi nenamjerno mogli biti uključeni u korupciju i sukob interesa te ih informirati kako da se ponašaju u takvim okolnostima.

Prema Kodeksu, ukoliko službenici uvide da bi njihovi privatni interesi mogli utjecati na obavljanje određene službene radnje, dužni su o tome, bez odgode, izvijestiti nadređenog službenika ili kontakt osobu za prevenciju korupcije. Isto tako, službenici imaju obvezu prijaviti i svaku naznaku koruptivnog ponašanja drugih službenika.

Smjernicama za nadzornike i čelnike javnih tijela date su detaljne upute te preporuke organizacijskih mjera koje bi trebali poduzeti u cilju sprječavanja nastanka sukoba.⁴⁵ Od čelnika tijela zahtijeva se da se pobrinu da službenici u područjima posebno osjetljivim na korupciju pohađaju osnovnu te naprednu obuku koja uključuje programe prevencije korupcije te sukoba interesa.

U slučaju zlouporabe ovlasti u cilju stjecanja privatne koristi, protiv državnog službenika pokrenut će se disciplinski postupak koji je detaljno reguliran Saveznim disciplinskim zakonom⁴⁶.

Postupak provodi sud upravne nadležnosti u vijeću od tri suca te dva službenička procjenitelja, a pokreće se temeljem zahtjeva nadređenog službenika.

⁴³ *Ibid*, čl. 100.

⁴⁴ Federal Ministry of the Interior: Rules on integrity, 2014., dostupno na: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/publikationen/2014/rules-on-integrity.pdf?__blob=publicationFile

⁴⁵ „Ako postanete svjesni da se član osoblja suočava sa sukobom interesa zbog svojih sporednih aktivnosti ili aktivnosti člana obitelji, osigurajte pravni lijek, npr. oslobođanjem člana osoblja od određenih zadataka.“; „Spriječite članove osoblja da se izoliraju od suradnika i postanu previše neovisni“; „Pobrinite se da svaki prostor za diskreciju u donošenju odluka bude jasno definiran i prema potrebi ograničen.“.

⁴⁶ Bundesdisziplinargesetz (BGBl. I S. 1510), posljednji put izmijenjen 19. lipnja 2020.

U disciplinskom postupku, vijeće će, ovisno o težini povrede, izreći jednu od sljedećih disciplinskih mjera, propisanih člankom 5. Saveznog disciplinskog zakona:

- Pismena opomena,
- Novčana kazna u iznosu od jedne mjesečne plaće službenika- ukoliko službenik nije plaćen za obavljanje službe, kazna se izriče u visini od 500 eura,
- Umanjenje plaće za najviše jednu petinu u trajanju od najduže tri godine,
- Premještaj na niže radno mjesto s nižim koeficijentom plaće,
- Zabrana napredovanja u trajanju od pet godina od pravomoćnosti odluke,
- Udaljenje iz službe te gubitak svih prava iz službeničkog odnosa.

Umirovljenim državnim službenicima koji prekrše zakonske obveze te se dovedu u situaciju sukoba interesa, može se izreći mjera smanjenja mirovine za najviše jednu petinu mjesečnog iznosa, u razdoblju ne dužem od tri godine te mjera potpunog oduzimanja prava na mirovinu.⁴⁷

Uspoređujući navedene disciplinske mjere, primjetno je da su one u njemačkom zakonodavstvu, po vrsti i težini, daleko rigoroznije od onih koje se mogu izreći hrvatskim službenicima.

Nadalje, odjeljkom 30. Kaznenog zakona⁴⁸ prihvaćanje pogodnosti te prihvaćanje mita tijekom obavljanja službe propisana su kao posebna vrsta kaznenog djela u službi. Njemački Kazneni zakon razlikuje prihvaćanje pogodnosti od prihvaćanja mita, naime potonje uključuje prihvaćanje koristi u zamjenu za protupravnu radnju službenika, pa je i sankcija veća.

Ukoliko državni službenik za obavljanje službene radnje zahtijeva ili prihvati korist za sebe ili treću osobu, kaznit će se kaznom zatvora do tri godine ili novčanom kaznom.⁴⁹

S druge strane, o podmićivanju je riječ kada državni službenik zahtijeva te prihvati korist u zamjenu za izvršenje, odnosno neizvršenje službene radnje u budućnosti i time grubo povrijedi službenu dužnost. U tom slučaju, službenika se može kazniti kaznom zatvora do pet godina.⁵⁰ Iznimno, ukoliko službenik primi korist velikih razmjera te kontinuirano prihvaća beneficije za obavljanje službene radnje, članak 335. Kaznenog zakona predviđa kaznu zatvora i do deset godina.

⁴⁷ *Ibid*, čl. 5.

⁴⁸ Strafgesetzbuch (BGBI. I S. 2146), posljednji put izmijenjen 4. prosinca 2022.

⁴⁹ *Ibid*, čl. 331.

⁵⁰ *Ibid*, čl. 334.

4.2. Francuska

Francuska je primjer izrazito centralizirane, unitarne države čiji se upravno- politički sustav temelji na „središnjoj ulozi države koja se oslanja na jak upravni aparat kojim dominiraju pravne vrijednosti“.⁵¹

Francusku državnu upravu čine središnje upravne službe i službe s nacionalnom nadležnosti te dekoncentrirane službe. Temeljna tijela središnje državne uprave su ministarstva kojima su pridružene službe s nacionalnom nadležnosti, odnosno izvršne agencije kojima ministarstva dodjeljuju određene operativne poslove nacionalnog karaktera.⁵²

U francuskoj javnoj upravi razlikujemo javne službenike u zvanju (agents titulaires) koji se na svoju funkciju, kao i njemački službenici, imenuju trajno i imaju poseban status reguliran službeničkim zakonodavstvom te vodeće javne službenike (haut fonctionnaires) koji su, kao visokoobrazovani stručnjaci iz područja upravne znanosti, na čelu ustrojstvenih jedinica u ministarstvima.

Definiciju te pravila koja se odnose na sukob interesa državnih službenika nalazimo u Općem službeničkom kodeksu⁵³. Kodeks je, nakon 15 godina iscrpne pripreme, stupio na snagu u ožujku 2022. godine te predstavlja značajan korak u moderniziranju službeničkog zakonodavstva budući da su njime objedinjene sve odredbe kojima se regulira status javnih službenika, a koje su do usvajanja Kodeksa bile razbacane u brojnim, izrazito starim propisima. Kodeksom su obuhvaćena četiri akta kojima je regulirana francuska javna služba.⁵⁴

Sukob interesa označen je kao svaka situacija koja uzrokuje miješanje javnih i privatnih interesa, a koja može utjecati, ili se čini da utječe, na nepristrano obavljanje dužnosti.⁵⁵

U drugom poglavlju koje nosi naziv „Sprječavanje sukoba interesa i kaznenih djela“

⁵¹ Lopižić, I., Javna uprava i politički sustav u Francuskoj: središnja uloga države, uprave i prava. Hrvatska i komparativna javna uprava, vol. 15., br. 1, 2015, str. 103.

⁵² *Ibid*, str. 120.

⁵³ Le code général de la fonction publique, od 01. ožujka 2022., objavljen na službenoj web stranici Vlade Légifrance, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000044416551

⁵⁴ Zakon o pravima i obvezama državnih službenika iz 1983., Zakon o državnoj službi središnje vlade iz 1984., Zakon o lokalnoj samoupravi iz 1984. te Zakon o bolničkoj javnoj službi iz 1986. godine. Kodeks također pokriva i odredbe Zakona o transformaciji državne službe iz 2019. godine.

⁵⁵ Le code général de la fonction publique, čl. 121., st. 5.

uspostavljena su pravila kojih su se službenici dužni pridržavati u cilju prevencije nastanka sukoba interesa.

Državni službenik dužan je spriječiti ili odmah prekinuti situacije sukoba u kojima se nalazi ili bi se mogao naći. Ukoliko smatra da se nalazi u situaciji potencijalnog sukoba, službenik je dužan o tome obavijestiti hijerarhijski nadređenog službenika kako bi se donošenje odluke povjerilo drugom službeniku.⁵⁶

U Francuskoj, kao što je to slučaj i u Hrvatskoj i Njemačkoj, postoje ograničenja dodatnog zaposlenja državnih službenika izvan službe, no u Francuskoj se ona smatraju strožijima nego u drugim državama. Prema članku 123., stavku 1. Općeg službeničkog kodeksa, državnom službeniku zabranjeno je osnivati i preuzimati trgovačka društva povezana s djelatnošću tijela u kojem je zaposlen, sudjelovati u upravljačkim tijelima profitnih udruženja te u radu poduzeća koje je pod kontrolom državnog tijela u kojem je službenik zaposlen, ali i obavljati bilo koji drugi posao s punim radnim vremenom. Ipak, službenicima se dopušta da kombiniraju svoju djelatnost u državnoj službi s drugom profesionalnom djelatnošću, pod uvjetom da se ona obavlja izvan redovnog radnog vremena te da ni na koji način ne utječe na pravilno obavljanje dužnosti.⁵⁷ Odobrenje izdaje nadređeni službenik.

Prema članku 123., stavku 9., svako postupanje državnog službenika protivno navedenim odredbama o sprječavanju sukoba interesa, izlaže ga jednoj od stegovnih sankcija, ali i oduzimanju nezakonito stečenih sredstava.

U Francuskoj se disciplinske sankcije koje se izriču državnom službeniku mogu svrstati u četiri kategorije:⁵⁸

- opomena i ukor,
- skidanje s popisa za napredovanje, spuštanje u niži rang, udaljenje iz službe u trajanju do najviše 15 dana i premještanje iz ureda,
- vraćanje u niži rang, udaljenje iz službe u trajanju od šest mjeseci do dvije godine bez prava na plaću,
- umirovljenje i otpuštanje iz službe.

Primjetno je da u francuskom zakonodavstvu, u odnosu na zakonodavstvo Hrvatske i Njemačke, ne postoji novčana kazna kao oblik disciplinske sankcije.

⁵⁶ *Ibid*, čl. 122., st. 1.

⁵⁷ *Ibid*, čl. 123, st. 8.

⁵⁸ *Ibid*, čl. 533., st. 1.

Posebnost francuskog sustava sprječavanja sukoba interesa stroge su kaznene sankcije propisane Glavom II. Kaznenog zakona⁵⁹ pod nazivom „Kaznena djela protiv državne uprave koja počine osobe koje obnašaju javnu funkciju“. Kriminalizacijom sukoba interesa, zakonodavac ima za cilj spriječiti bilo kakav sukob interesa kod dužnosnika i državnih službenika te izbjeći svaku sumnju i njihovu pristranost.

Člankom 432., stavkom 11. Kaznenog zakona, propisano je da će se kaznom zatvora u trajanju od 10 godina te novčanom kaznom od 1.000.000 €, čiji se iznos može povećati do udvostručenja prihoda stečenog kaznenim djelom, kazniti osoba s javnim ovlastima koja izravno ili neizravno, traži ili prima ponude, obećanja, donacije, darove ili prednosti bilo koje vrste za sebe ili za druge, u svrhu obavljanja službene funkcije.

U Francuskoj postoji nekoliko tijela koja se bave etičnošću i transparentnošću u javnom sektoru, uključujući i sukobom interesa. Jedno od tih tijela je Komisija za etičnost (La commission de déontologie) čija je uloga i nadležnost ojačana Zakonom o etici, pravima i obvezama državnih službenika iz 2016.⁶⁰ Komisija ima ulogu pružanja savjeta i mišljenja o pitanjima etičnosti i sukoba interesa vezanih uz državne službenike. Osim davanja smjernica i tumačenja, Komisija ima ovlast odobravanja zahtjeva za obavljanje dodatnih aktivnosti izvan službe te istraživanja navoda o mogućim sukobima interesa.⁶¹

Osim Komisije, etičnošću službenika bavi se i Visoko tijelo za transparentnost javnog života (Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique). Ono je osnovano kako bi osiguralo financijsku transparentnost u javnom sektoru, stoga njegove ovlasti uključuju provođenje nadzora nad imovinskim stanjima državnih dužnosnika i službenika, provođenje istrage o mogućim kršenjima pravila te predlaganje sankcija za kršenje pravila o sukobu interesa.⁶²

Uz navedena neovisna tijela, temeljem Uredbe o etičkom povjereniku u javnoj upravi od 2017. godine,⁶³ svako državno tijelo ima obvezu imenovanja povjerenika za etiku koji je odgovoran za pružanje savjeta i smjernica državnim službenicima u ispunjavanju njihovih etičkih obveza.

⁵⁹ Code pénal, stupio na snagu 01. ožujka 1994., objavljen na službenoj web stranici Vlade Légifrance, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070719/LEGISCTA000006136046/#LEGISCTA000006136046

⁶⁰ Loi relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, br. 2016-483 od 20. travnja 2016.

⁶¹ *Ibid*, čl. 10.

⁶² Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique, <https://www.hatvp.fr/la-haute-autorite/la-deontologie-des-responsables-publics/prevention-des-conflits-dinterets/>

⁶³ Décret n° 2017-519 du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue dans la fonction publique, br. 2017-519 od 10. travnja 2017.

Na temelju navedenog, može se zaključiti kako je prevencija sukoba interesa državnih službenika visoko na listi prioriteta francuske Vlade. Kroz zakonodavne mjere i institucionalni okvir koji promiče transparentnost i odgovornost u javnoj upravi, ali i stroge disciplinske i kaznenopravne sankcije, Francuska nastoji spriječiti pojavu potencijalnih situacija sukoba interesa u državnoj upravi.

4.3. Nizozemska

Nizozemska je uređena kao decentralizirana unitarna država u kojoj se funkcije, moć i ovlasti raspoređuju između središnje uprave, pokrajina i općina, dok specifičan položaj imaju vodni odbori.

Središnja državna uprava obuhvaća 11 ministarstava te oko 200 provedbenih organizacija poput Carinske i Porezne uprave te Središnje uprave za vode. U središnjoj upravi zaposleno je oko 116 tisuća službenika čiji se status i pravni položaj kroz godine značajno mijenjao.⁶⁴ Najveća promjena u reguliranju statusa državnih službenika učinjena je 1. siječnja 2020. donošenjem Zakona o normalizaciji pravnog položaja državnih službenika⁶⁵ čime je položaj službenika približen pravnom položaju zaposlenika u privatnom sektoru. Umjesto imenovanja na položaj, državni službenici potpisuju klasičan ugovor o radu, dok službeničko- pravne propise zamjenjuju zakon o radu i kolektivni ugovori. Međutim, državna tijela i dalje služe javnom interesu te tako i dalje vrijede posebna pravila za državne službenike koja između ostalog uključuju i dužnost poštivanja pravila o etičkim standardima.

Obveze državnih službenika djelomično su uređene Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima⁶⁶ iz 2017., čije su odredbe radikalno izmijenjene 2020., stupanjem na snagu Zakona o normalizaciji.

Prema članku 8. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima, službenik ne smije obavljati dodatne poslove koji bi ugrozili ispravno obnašanje njegove dužnosti, izravno ili neizravno sudjelovati u ugovaranju i pružanju javnih usluga bez dopuštenja državnog poslodavca, posjedovati i/ili stjecati financijske interese te vrijednosne papire na način koji bi ugrozio ispravno obavljanje službene dužnosti niti primati darove i druge povlastice od trećih osoba bez suglasnosti državnog poslodavca.

⁶⁴ Od sredine 1990-ih godina Nizozemska provodi značajne reforme u području javne uprave koje imaju za cilj smanjenje broja državnih službenika, smanjenje administrativnih troškova te povećanje mobilnosti službenika unutar državne službe.

⁶⁵ Wet normalisering rechtspositie ambtenaren, od 01. siječnja 2020.

⁶⁶ Ambtenarenwet, od 09. ožujka 2017.

Kako bi ispunio navedene zakonske obveze te spriječio potencijalne sukobe interesa, državni službenik dužan je, nakon sklapanja ugovora o radu, obavijestiti nadređenog službenika o dodatnim poslovima koje obavlja ili namjerava obavljati te prijaviti financijske interese, kao i posjedovanje i transakcije s vrijednosnim papirima, a koji bi mogli utjecati na obavljanje dužnosti te interese javne službe.⁶⁷

Uz značajnu razliku u statusu državnih službenika, Nizozemska se od Hrvatske te Njemačke i Francuske značajno razlikuje i u reguliranju sukoba interesa. Dok je u prethodno navedenim državama reguliran pravnim propisima, u Nizozemskoj sukob interesa reguliran je isključivo kodeksom ponašanja. Naime, iako prethodno navedeni zakon definira obveze državnih službenika, u njemu, kao ni u ostalim propisima, ne nalazimo odredbe o sukobu interesa.

Kodeks ponašanja za integritet u središnjoj javnoj upravi⁶⁸ iz 2016. godine obvezujući je za sve državne službenike zaposlene u središnjoj javnoj upravi. Njime su utvrđeni minimalni etički standardi koji se očekuju od državnih službenika, te je ujedno i jedini akt u nizozemskom pravnom sustavu u kojem nalazimo definiciju te odredbe o sukobu interesa.

Prema Kodeksu, „sukob interesa postoji ako je službenik izravno ili neizravno dionik ili stranka u odluci na koju on, kao državni službenik ima utjecaja“⁶⁹. Za državnog službenika najvažnije je da svoju dužnost obavlja pravedno i savjesno te da služi javnom interesu i vodi računa o opravdanim interesima građana koji se na njih oslanjaju. Od službenika se očekuje da svoje osobne interese podrede javnom interesu te ne dopuste da ih vode vlastiti interesi ili neispravni motivi.⁷⁰

Kodeks preciznije definira zakonsku zabranu primanja darova i ostalih pogodnosti te navodi da službenik, u slučaju ponude dara ili druge pogodnosti, treba o tome obavijestiti nadređenog službenika te postupiti po njegovoj uputi. Službeniku se zabranjuje prihvaćanje dara u vrijednosti koja premašuje 50 eura te prihvaćanje darova od trećih osoba izvan radnog mjesta, a u vezi obavljanja službe, bez obzira na vrijednost dara.⁷¹ U tom smislu, prihvaćanje boce vina ili buketa cvijeća kao dara iz pristojnosti ne smatra se mitom, dok redovito primanje darova izvan prostorija državnog tijela ugrožava neovisnost službenika i može dovesti do sukoba interesa.

⁶⁷ *Ibid*, čl. 2.

⁶⁸ Gedragcode Integriteit Rijksoverheid 2016., dostupno na: <https://www.government.nl/topics/public-administration/documents/decrees/2017/02/10/code-of-conduct-for-integrity-in-the-central-public-administration-2016>.

⁶⁹ *Ibid*, str. 10.

⁷⁰ *Ibid*, str. 9.

⁷¹ *Ibid*, str. 12.

Kao i hrvatski, i nizozemski državni službenici imaju mogućnost, izvan redovnog radnog vremena, obavljati dodatne, plaćene ili neplaćene poslove. Međutim, dok službenici u hrvatskoj državnoj upravi dodatne poslove ne mogu obavljati bez ranijeg dopuštenja čelnika tijela, nizozemskim službenicima ono nije potrebno ukoliko njihovo obavljanje ni na koji način ne utječe na službene interese niti na redovno izvršavanje povjerenih im poslova.⁷²

Dodatne aktivnosti službenik nije dužan niti prijaviti nadređenim osobama, osim u slučaju da je narav takvih aktivnosti slična službenom položaju te da obuhvaća istu mrežu ljudi i institucija kao i državno tijelo u kojem službenik vrši dužnosti te ukoliko postoji sumnja da bi službenik u obavljanju takvih aktivnosti imao koristi od informacija i specifičnih znanja koja posjeduje kao državni službenik.⁷³

U cilju izbjegavanja rizika od sukoba interesa, državni službenik dužan je prijaviti sve financijske interese koji mogu štetno utjecati na interes službe.⁷⁴

Sukladno članku 4. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima, državna tijela obvezna su donositi vlastite kodekse ponašanja više fokusirane na njihovo područje djelovanja i organizacijsku kulturu. Vlastitim kodeksima, tijela mogu propisivati strože, ali ne i manje stroge standarde od onih postavljenih u Kodeksu koji je primjenjiv u cijeloj središnjoj upravi.

Svaki državni službenik u obvezi je prijaviti uočene zlouporabe te potencijalne situacije sukoba interesa, prvenstveno neposredno nadređenom službeniku te koordinatoru za etiku i integritet koji je imenovan u svakom državnom tijelu.⁷⁵

5. REGULACIJA SUKOBA INTERESA U TRANZICIJSKIM DRŽAVAMA ČLANICAMA EU

U odnosu na prethodnu skupinu zemalja koju obilježava razvijen politički i pravni sustav, drugačija situacija je u postkomunističkim državama poput Poljske, Rumunjske i Slovenije.

⁷² *Ibid*, str. 17.

⁷³ *Ibid*.

⁷⁴ *Ibid*, str. 15.

⁷⁵ *Ibid*, str. 31.

Naime, ove zemlje prije tri desetljeća odvojile su se od nedemokratskih režima te krenule nimalo lakim putem tranzicije. Na tom putu te, naročito u svrhu ispunjavanja uvjeta za ulazak u punopravno članstvo Europske unije, uslijedile su brojne ustavne i zakonodavne reforme s ciljem uspostave vladavine prava. Reforme u sustavu javne uprave uključivale su i mjere usmjerene na jačanje etike i integriteta državnih službenika te su u sklopu njih, između ostalog, doneseni i propisi koji reguliraju sukobe interesa u državnoj upravi.

5.1. Poljska

Poljska je parlamentarna republika koja je u članstvo Europske unije ušla 2004. godine. Od tada su provedene brojne reforme javne uprave, često nagle, bez dovoljne pripreme, s ciljem stvaranja profesionalne i nepristrane uprave.

Poljska središnja državna uprava obuhvaća 17 ministarstava, središnje državne urede te agencije.⁷⁶ Stručne poslove u njima obavljaju državni službenici podijeljeni u tri kategorije: državni službenici zaposleni temeljem ugovora o radu, službenici zaposleni temeljem imenovanja (birokrati s doživotnim stažem) koji imaju dodatna prava u odnosu na prvu skupinu, a status stječu polaganjem državnog ispita ili diplomiranjem na Nacionalnoj školi za javnu upravu, te viši državni službenici koji su politički imenovani na rukovodeća radna mjesta.⁷⁷

U Poljskoj odredbe o sukobu interesa sadržane su u različitim propisima i podzakonskim aktima. U odnosu na ostale države članice Unije, u Poljskoj ni u jednom propisu ne nalazimo opću zakonsku definiciju sukoba interesa.

Položaj državnih službenika uređen je Zakonom o državnim službenicima⁷⁸ iz 2008. godine. Odredbe Zakona definiraju samo opće smjernice i minimalne standarde etičkog postupanja. Zakon, u članku 78. nalaže da službenici u svom upravnom djelovanju, imajući u vidu interese države, trebaju biti slobodni od osobnih stavova i simpatija te im je izričito zabranjeno da se vode pojedinačnim ili skupnim interesima.

Sukladno članku 80. Zakona o državnim službenicima, službeniku nije dopušteno dodatno zapošljavanje bez pisane suglasnosti nadležnog ravnatelja, odnosno predstojnika tijela. Osnova uskrate suglasnosti je činjenica da bi obavljanje dodatnog posla ili aktivnosti ometalo

⁷⁶ Web stranica Službe Republike Poljske, <https://www.gov.pl/web/gov/ministerstwa>

⁷⁷ Web stranica Javne službe, <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/podstawowe-informacje>

⁷⁸ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, Dz.U.2021.0.1233.

ili onemogućilo pravilno izvršavanje dužnosti te dovelo do potkopavanja povjerenja u državnu službu.⁷⁹

U svrhu prevencije sukoba interesa, članak 24. Zakona o upravnom postupku⁸⁰ navodi da se službenika mora isključiti od vođenja upravnog postupka ukoliko je on sam stranka u postupku ili je povezan s jednom od stranaka na način da je ugrožena njegova nepristranost u odlučivanju, ako je stranka bračni drug ili srodnik do drugog stupnja, osoba s kojom je u odnosu posvojenja ili skrbništva ili je stranka osoba koja mu je službeno nadređena. Službenika iz postupka isključuje nadređeni službenik na vlastitu inicijativu ili na zahtjev stranaka u postupku.

Ono po čemu se Poljska razlikuje od Hrvatske te tri prethodno opisane države članice Europske unije, je po odsustvu etičkog kodeksa državnih službenika. Naime, Poljska je 2002. godine usvojila Etički kodeks s detaljno definiranim pravilima i etičkim standardima ponašanja državnih službenika, međutim navedeni kodeks formalno je ukinut 2008. stupanjem na snagu trenutno važećeg Zakona o državnim službenicima. „Unatoč toj činjenici, državni službenici u Poljskoj, ali i javnost i dalje ga smatraju mjerilom u pogledu etičkog postupanja.“⁸¹

Umjesto kodeksa, člankom 15. stavkom 10. Zakona o državnim službenicima, utvrđeno je da će predsjednik Vlade naredbom utvrditi smjernice u pogledu poštivanja načela državne službe te pravila o etici.

Navedeno delegiranje ovlasti izvršeno je 2011. godine, u obliku Naredbe br. 70 o smjernicama u pogledu poštivanja načela državne službe i pravila službeničke etike,⁸² a koja se neformalno naziva „etičkom uredbom“. Iako se Uredba ne bavi detaljno sukobom interesa, njome je načelo nepristranosti utemeljeno kao jedno od najvažnijih načela u postupanju državnih službenika. Nepristranost službenika očituje se u izbjegavanju bilo kakvih sumnji u sukob između njegovih javnih i privatnih interesa, suzdržavanju od bilo kakvog rada ili aktivnosti koje ometaju vršenje službene dužnosti, ravnopravnom tretmanu svih građana o čijim pravima odlučuju te izbjegavanju promicanja bilo kakvih interesnih skupina.⁸³ Ovo

⁷⁹ Web stranica Javne službe, <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/dodatkowe-zarobkowanie-i-zatrudnienie>

⁸⁰ Kodeks postępowania administracyjnego. - Dz.U.2023.775

⁸¹ Faculty of Journalism and Political Science University of Warsaw, Jolanta Itrich-Drabarek, Kamil Mrocza, Łukasz Świetlikowski; Civil service in Poland, Warsaw, 2012, str. 23., dostupno na: https://ksap.gov.pl/ksap/sites/default/files/publikacje/civil_service_in_poland.pdf.

⁸² Zarządzenie Nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej.

⁸³ *Ibid*, čl. 18.

načelo ne znači samo da službenici ne smiju biti u situaciji stvarnog sukoba interesa, već da ne smiju niti omogućiti sumnju da su u obavljaju svojih dužnosti vođeni privatnim interesom.

Pitanje primanja darova i nagrada u Poljskoj nije posebno regulirano na način kako je to u Nizozemskoj, već je navedenom Uredbom definirana isključiva zabrana prihvaćanja darova i drugih koristi od osoba o čijim pravima i obvezama službenik odlučuje.⁸⁴ Dakle, ne postoji odredba koja određuje koji darovi se smiju prihvatiti i pod kojim okolnostima.

Člankom 4., stavkom 3. Uredbe potvrđena je već spomenuta zabrana iz Zakona o državnim službenicima koja se odnosi na obavljanje dodatnog posla, odnosno bilo koje aktivnosti koja bi ugrozila nepristrano obavljanje službeničke dužnosti.

Za korištenje službenog položaja radi ostvarenja privatnih interesa, odnosno za utvrđene sukobe interesa, sve dok njima nije dosegnuta razina kaznene odgovornosti, državni službenici snose disciplinsku odgovornost propisanu poglavljem 9. Zakona o državnim službenicima.

Disciplinske sankcije koje su propisane člankom 114. Zakona o državnim službenicima, slične su onima koje su propisane i hrvatskim zakonodavstvom;

- upozorenje,
- ukor,
- zabrana napredovanja u trajanju od dvije godine,
- umanjenje osnovne plaće za najviše 25% u trajanju od šest mjeseci,
- degradiranje na niži položaj,
- isključenje iz državne službe.

Za osobito tešku povredu, odnosno za sukob interesa koji ne uključuje kazneno djelo, službenika se može isključiti iz državne službe što za sobom povlači nemogućnost prijavljivanja na natječaje u državnoj službi idućih pet godina od izricanja sankcije.⁸⁵ U prvom stupnju, stegovni postupak provodi Stegovna komisija, dok u drugom stupnju odlučuje Više stegovno povjerenstvo državne službe.

Odredbe poljskih pravnih propisa koje se odnose na sukob interesa državnih službenika obilježava pluralitet te različita razina pravne snage, od konkretnih obvezujućih zakonskih

⁸⁴ *Ibid*, čl. 4., st. 1.

⁸⁵ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, čl. 4.

odredbi do dodatnih propisa niže razine (premijerova „etička uredba“). „Raznolikost odredbi nije u skladu s zahtjevima jasnoće i preciznosti te dovodi do kaosa.“⁸⁶

Zanimljivo je spomenuti i prijedlog zakona iz 2011. godine, koji je trebao objediniti sve odredbe o sukobu interesa sadržane u različitim zakonskim aktima te po prvi puta cjelovito urediti ovu materiju. Njime su predložena restriktivnija pravila u vezi zapošljavanja državnih službenika u privatnom sektoru nakon napuštanja službe, podnošenja izvještaja o financijskoj situaciji službenika i njegova supružnika, prihvaćanja darova te sudjelovanja u radu različitih udruženja kako bi se spriječilo neformalno lobiranje. U slučaju kršenja odredbi zakona, službenicima bi se mogle izreći novčane kazne u popriličnim iznosima (do 10.000 eura). Međutim, navedeni prijedlog nije usvojen pod argumentom da stvara opasnost od pretjeranog zakonodavnog kaosa i pretjerane represije države.⁸⁷

Nesustavnost u pravnoj regulaciji sukoba interesa prati i neujednačenost organizacijskih rješenja. Naime, dok se u nekim ministarstvima problemu sukoba interesa pristupa sustavnije-donose se strategije, otvaraju radna mjesta za etičke savjetnike, osnivaju posebne ustrojstvene jedinice za sprječavanje korupcije, uključujući i situacije sukoba interesa te provode edukacije službenika o etičkim pitanjima, u ostalim ministarstvima takve se mjere još uvijek ne provode.⁸⁸

5.2. Rumunjska

Rumunjska je suverena, samostalna, jedinstvena i nedjeljiva država. Po svom državnom uređenju, Rumunjska je polupredsjednička republika kojoj je na čelu predsjednik Vlade, odnosno premijer, te izravno izabrani predsjednik Republike.

Sukladno Upravnom zakoniku⁸⁹, specijaliziranu središnju državnu upravu čine ministarstva, trenutno njih 18, stručna tijela koja mogu osnivati Vlada i ministarstva za obavljanje poslova iz njihova djelokruga te samostalna upravna tijela izravno odgovorna Parlamentu.

Stručne poslove u tijelima države uprave obavljaju državni službenici čiji je status reguliran Zakonom o Statutu državnih službenika iz 1999. godine⁹⁰.

⁸⁶ Makowski G., Milszyk N., Sobiech R., Stokowska A., Wiaderek G., The conflict of interest in the Polish government administration. Legal regulations, practice, attitudes of public officers, Stefan Batory Foundation, Warsaw, 2014., str.54.

⁸⁷ *Ibid*, str. 58.

⁸⁸ *Ibid*, str. 83.

⁸⁹ Codul administrativ, Monitorul oficial nr. 555.

⁹⁰ Lege nr. 188 din 8 decembrie 1999 privind Statutul funcționarilor publici, Monitorul Oficial nr. 365.

U Rumunjskoj odredbe o sukobu interesa nalazimo u različitim pravnim propisima koji su tijekom posljednja dva desetljeća više puta mijenjani.

Odjeljkom 2. Zakona o Statutu državnih službenika detaljno su propisane temeljne dužnosti državnih službenika, između ostaloga i zabrana zahtijevanja te primanja darova, usluga i drugih pogodnosti za sebe ili druge osobe te obveza podnošenja izjave o imovinskom stanju. Potonja obveza detaljnije je regulirana Zakonom o integritetu u obavljanju javnih funkcija⁹¹. Naime, u odnosu na Hrvatsku u kojoj je obveza podnošenja izjave o imovinskom stanju rezervirana za državne dužnosnike, u Rumunjskoj ova obveza tereti gotovo sve zaposlenike u javnom sektoru, pa tako i državne službenike.

Zakon propisuje da je službenik dužan izjavu podnijeti Agenciji za integritet, u pisanom obliku ili elektroničkim putem internetske stranice Agencije ili putem posebne aplikacije jednom godišnje te prilikom stupanja na dužnost, kao i pri prestanku obavljanja djelatnosti⁹². Ovo periodično izvještavanje omogućuje usporedbu financijskog stanja službenika prije i nakon zapošljavanja u javnom sektoru kako bi se utvrdile eventualne sumnjive aktivnosti te moguće zlouporabe položaja. Nepodnošenje izjave u propisanim rokovima te neažuriranje izjave nakon stjecanja nove imovine dovodi do pokretanja postupka kontrole imovine po službenoj dužnosti. Kontrola se provodi i u slučaju da se između stanja prijavljenog na dan stupanja na dužnost službenika i onog stečenog tijekom obavljanja dužnosti utvrde očite razlike i postoje jasni dokazi da imovina, odnosno prihod nije zakonito stečen.⁹³ Kontrolu provode inspektori Nacionalna agencija za integritet.

Nacionalna agencija za integritet je autonomno upravno tijelo s pravnom osobnošću te s nacionalnom nadležnošću koja od svog osnivanja 2007. godine provodi istrage u vezi sa sukobima interesa, nekompatibilnostima te izjavama o imovinskom stanju.⁹⁴ Ukoliko se utvrdi kršenje odredbi o sukobu interesa od strane državnih službenika, Agencija o tome sastavlja izvješće te ga, sukladno članku 22. Zakona o integritetu, dostavlja nadležnom stegovnom povjerenstvu na postupanje. Stegovno povjerenstvo izreći će jednu od disciplinskih sankcija propisanih Zakonom o Statutu državnih službenika.

⁹¹ Lege nr. 176 din 1 septembrie 2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea Legii nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative, Monitorul Oficial nr. 621., čl. 1., st. 33.

⁹² *Ibid*, čl. 4.

⁹³ *Ibid*, čl. 10.

⁹⁴ *Ibid*, čl. 8., st. 1.

Pojam sukoba interesa u rumunjsko zakonodavstvo uveden je 2003. godine kroz Zakon o određenim mjerama za osiguranje transparentnosti u obnašanju javnih dužnosti, javnih funkcija u poslovnom okruženju te prevenciju i sankcioniranje korupcije⁹⁵. Sukob interesa, člankom 70., definiran je kao situacija u kojoj osoba koja obnaša javnu dužnost ima osobni interes koji bi mogao utjecati na objektivno ispunjavanje njezinih dužnosti. S obzirom da se Zakon odnosi na različite skupine osoba zaposlenih u javnom sektoru (državne i lokalne dužnosnike, rukovodeće službenike te državne službenike), pravila o sukobu interesa prilagođene su za svaku od tih kategorija.

U odnosu na državne službenike, smatra se da postoji sukob interesa ukoliko njegovi interesi, interesi njegova bračnog druga ili srodnika u prvom koljenu utječu na obavljanje službene dužnosti te ukoliko se nalazi u situaciji da odlučuje o pravima i obvezama osoba s kojima je u imovinskopравnom odnosu.⁹⁶

Zakonom su uvedene i inkompatibilnosti u obavljaju javne dužnosti i određenih funkcija za sve kategorije zaposlenih osoba u javnom sektoru, uključujući i državne službenike.

Članak 94. Zakona o određenim mjerama za osiguranje transparentnosti u obnašanju javnih dužnosti, javnih funkcija u poslovnom okruženju te prevenciju i sankcioniranje korupcije definira nespojivost položaja državnog službenika s bilo kojom drugom javnom funkcijom te zabrana obavljanja drugih javnih poslova, plaćenih ili neplaćenih, i to unutar javnih tijela i institucija, unutar trgovačkih društava i javnih poduzeća te gospodarskih interesnih skupina. Državnim službenicima zabranjeno je, 3 godine nakon napuštanja službe, zaposliti se u trgovačkim društvima ili profitnim organizacijama ukoliko su nad njima obavljali nadzor u svojstvu državnog službenika. S druge strane, službenicima nije zabranjeno obavljati poslove u privatnom sektoru u područjima djelatnosti koje nisu povezane s djelokrugom državnog tijela.

Rumunjska je pod pritiskom Europske unije u postupku pristupanja, usvojila i Kodeks ponašanja državnih službenika⁹⁷. Kodeksom su utvrđene norme moralnog i profesionalnog ponašanja državnih službenika te je stavljen naglasak na ponašanja koja nisu prihvatljiva niti dopuštena, poput sukoba interesa i korištenja službenog položaja radi stjecanja osobne koristi. Kodeksom je ponovljena zakonska zabrana primanja i zahtijevanja darova (članak 14.) te je

⁹⁵ Lege nr.161 din 19 aprilie 2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, Monitorul Oficial nr. 279.

⁹⁶ *Ibid*, čl. 79.

⁹⁷ Legea nr.7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici, Monitorul Oficial nr. 157.

definirana zabrana korištenja službene moći odlučivanja na pristran način s ciljem privilegiranja određenih osoba (članak 17.).

Nadzor nad primjenom i poštivanjem pravila propisanih Kodeksom provodi Nacionalna agencija za državne službenike.⁹⁸

Kršenje zakonskih odredbi koje se odnose na sukob interesa te načela sadržanih u Kodeksu državnih službenika, za sobom povlači stegovnu odgovornost državnih službenika. Članak 77., stavak 3. Zakona o Statutu državnih službenika uređuje disciplinske sankcije koje Stegovno povjerenstvo može izreći službeniku, a one su:

- pismena opomena,
- umanjenje osnovne plaće za 5-20% u trajanju od 3 mjeseca,
- zabrana napredovanja u trajanju od jedne do tri godine,
- degradiranje na niži položaj u trajanju od jedne godine te
- razrješenje s javne dužnosti.

U određenim situacijama, kršenje odredbi o sukobu interesa za sobom povlači i kaznenu odgovornost službenika. Tako je člankom 301. Kaznenog zakona⁹⁹ iz 2009. godine regulirano da sukob interesa predstavlja kazneno djelo kada javni službenik donese odluku kojom se dodjeljuje financijska korist njemu samom, njegovu bračnom drugu ili srodniku do drugog stupnja, ili drugoj osobi ili subjektu s kojim je bio u poslovnom odnosu ili od njega imao financijsku korist u posljednjih pet godina. Za navedeno kazneno djelo, službeniku se mogla izreći kazna zatvora do 5 godina te zabrana obavljanja javne dužnosti do tri godine.

Međutim, izmjenama Kaznenog zakona 2017. godine¹⁰⁰, promijenjen je naziv kaznenog djela iz „sukoba interesa“ u „korištenje javnog položaja u svrhu pogodovanja trećoj osobi“ te je definirano da se javni službenik može kazneno goniti samo ako je utvrđeno da su on, njegov bračni drug ili srodnik u drugom stupnju imali korist od donesene odluke.

Na temu prikazanog, možemo zaključiti da je Rumunjska ranih 2000-godina, kroz nekoliko pravnih akata, poduzela značajne korake u cilju uspostave profesionalne i etičke javne uprave. Navedeno je poduzeto prvenstveno radi ispunjavanja pretprijetnih uvjeta za članstvo u Europskoj uniji, pod „prisilom“ i budnim okom Europske komisije.

⁹⁸ *Ibid*, čl. 20.

⁹⁹ Lege nr. 286/2009 Codul penal, Monitorul Oficial nr. 510.

¹⁰⁰ Lege nr. 193 din 24 iulie 2017 pentru modificarea Legii nr. 286/2009 privind Codul penal, Monitorul Oficial nr. 598., čl. 1.

Kao i u Poljskoj, zakonodavni okvir o sukobu interesa vrlo je gust te odredbe nalazimo u različitim zakonima te Kodeksu ponašanja.

Poboljšano rumunjsko zakonodavstvo i njegova provedba dali su neke pozitivne rezultate, no samo su neznatno smanjili učestalost sukoba interesa.¹⁰¹ Slabe sankcije jedan su od osnovnih razloga nepoštivanja zakonskih odredbi. S obzirom na to je sukob interesa vrlo profitabilno područje nedoličnog ponašanja, blage sankcije kao što su opomene ili novčane kazne nemaju učinak odvraćanja od nezakonitog ponašanja javnih službenika, stoga ne zaustavljaju štetnu praksu.¹⁰²

Smatra se kako je problem zlouporabe položaja u Rumunjskoj, ne samo od strane državnih službenika, već i od svih kategorija osoba zaposlenih u javnom sektoru, i dalje, kao i u ostalim postkomunističkim država ozbiljan problem koji se ne može riješiti samo zakonskim odredbama.

5.3. Slovenija

Slovenija je konstituirana kao unitarna parlamentarna republika. Raspadom SFRJ-a te stjecanjem samostalnosti 1991. godine, Slovenija je postupno započela graditi i jačati svoju javnu upravu te je u procesu tranzicije postigla prilične uspjehe. Upravo Slovenija danas važi za jednu od najrazvijenijih postkomunističkih zemalja, ne samo u gospodarskom, već i u institucionalnom smislu.

Središnju državnu upravu čine ministarstava, trenutno njih 19, tijela u sastavu ministarstava, državni uredi te upravne jedinice.¹⁰³

Temeljni propis koji uređuje položaj državnih službenika jest Zakon o javnim službenicima¹⁰⁴ kojim je definirano da je državni službenik osoba zaposlena u javnom sektoru koji se sastoji od „državnih tijela i uprava samoupravnih lokalnih zajednica, javnih agencija, fondova, javnih

¹⁰¹ Ada-Iuliana Popescu, The Conflict Of Interest In Romanian Public Administration, A Decenial Overview, Faculty of Economics and Business Administration, University, Faculty of Economics and Business Administration, 2015., str. 232., dostupno na: <https://ideas.repec.org/a/aic/jopaf/y2015vs2p227-232.html>.

¹⁰² Laura Stefan, Septimius Pârnu, Munir Podumljak, Cornelia Cozonac, Conflicts of interest and incompatibilities in Eastern Europe -Romania, Croatia, Moldova, 2012, Expert forum, str.6., dostupno na: <https://expertforum.ro/wp-content/uploads/2013/03/Conflicts-of-interest-and-incompatibilities-in-Eastern-Europe.-Romania-Croatia-Moldova.pdf>.

¹⁰³ Portal Vlade Republike Slovenije, <https://www.gov.si/en/state-authorities/>

¹⁰⁴ Zakon o javnih uslužbenicah (Uradni list RS, št. 63/07 - službeni pročišćeni tekst, 65/08, 69/08, 69/08, 40/12, 158 /20, 203/20, 202/21, 3/22)

ustanova, javnih gospodarskih ustanova i drugih osoba javnog prava koji se neizravno koriste državnim proračunom“.¹⁰⁵

Definicija sukoba interesa u slovenskom zakonodavstvu općenita je te se bitno ne razlikuje od definicija koje koriste druge države članice EU. Sukob je, člankom 100., stavkom 7. Zakona o državnim službenicima, određen kao situacija u kojoj osobni interes državnog službenika utječe na nepristrano i objektivno obnašanje dužnosti ili izaziva sumnju u njegovu nepristranost i objektivnost.

Dopuštenost primanja darova od strane državnih službenika jasno je regulirano Pravilnikom o ograničenjima i dužnostima službenih osoba u vezi s primanjem darova¹⁰⁶. Prema članku 3. Pravilnika, službeniku, ali i članu njegove obitelji zabranjeno je primati darove u svezi s obavljanjem dužnosti, osim protokolarnih i prigodnih darova u vrijednosti do 50 eura. Darovi simboličnog značenja, koji se tradicionalno poklanjaju nakon određenih događaja, ne smatraju se darom u svezi s obavljanjem posla.

U svakom slučaju, bez obzira na vrijednost, državni službenik, kao i član njegove obitelji, ne smije primiti dar ako bi predaja ili primanje takvog dara značilo kazneno djelo, ako je to zabranjeno drugim zakonom ili aktom donesenim temeljem njega, ako se poklanjaju novac, vrijednosni papiri ili poklon bonovi te ako bi primanje dara utjecalo na objektivno i nepristrano obnašanje dužnosti službenika ili stvorilo takav privid u javnosti.¹⁰⁷

Članak 5. Pravilnika definira postupanje službenika prilikom primanja poklona. U takvoj situaciji, službenici su dužni ispuniti poseban obrazac u kojeg upisuju tražene podatke o darovatelju kao i vrsti dara. Obrazac se podnosi najkasnije osam dana nakon primanja dara, nadležnoj osobi u tijelu koja vodi popis darova.

Nadzor nad vođenjem popisa darova kao i nad primanjem darova od strane državnih službenika, provodi čelnik državnog tijela. Popis primljenih darova predaje se jednom godišnje, do 31. ožujka za prethodnu kalendarsku godinu, Povjerenstvu za sprječavanje korupcije.¹⁰⁸

Obavljanje dodatnih poslova državnih službenika uređeno je člankom 100. Zakona o javnim službenicima. Njime se propisuje da službenik ne smije obavljati djelatnost koja bi bila u

¹⁰⁵ *Ibid*, čl. 1., st. 2.

¹⁰⁶ Pravilnik o omejitvah in dolžnostih uradnih oseb v zvezi s sprejemanjem daril (Uradni list RS, št. 106/21,110/21)

¹⁰⁷ *Ibid*, čl. 3., st. 2.

¹⁰⁸ *Ibid*, čl. 14.

suprotnosti s klauzulom o zabrani tržišnog natjecanja, odnosno djelatnost koja je povezana s poslovima iz djelokruga državnog tijela u kojem je zaposlen. Nadalje, službeniku nije dopušteno obavljati djelatnost koja bi mogla utjecati na njegovu nepristranost u postupanju ili nanijeti štetu ugledu tijela te ukoliko postoji osnovana sumnja da bi u obavljaju tih djelatnosti službenik mogao zlouporabiti službene podatke koji nisu javno dostupni.

Kao i u Hrvatskoj, slovenski službenik ne može započeti obavljati dodatne poslove bez odobrenja nadređenog službenika, koji o tome mora donijeti rješenje. Djelatnost pedagoškog i znanstvenog rada te rad u športskim, kulturno- umjetničkim i humanitarnim organizacijama, kao ni politički angažman službenika, ne podliježu obvezi izvješćivanja niti ograničenja.¹⁰⁹

2001. godine donesen je Kodeks ponašanja državnih službenika¹¹⁰ kojim su definirana pravila ponašanja državnih službenika u svakodnevnom obavljanju dužnosti.

Kodeks, u članku 13., zabranjuje državnim službenicima iskorištavanje službenog položaja radi ostvarenja privatnog interesa, bilo da je riječ o vlastitom ili interesu uže obitelji, rodbine, prijatelja ili osoba s kojima se nalazi u poslovnom ili političkom odnosu. Državni službenik osobno je odgovoran za uočavanje svakog mogućeg ili stvarnog sukoba interesa te njegovo prijavljivanje nadređenoj osobi, poduzimanje radnji za izbjegavanje sukoba te za postupanje prema odluci nadređenog o povlačenju iz okolnosti koje dovode do sukoba interesa.

Nadalje, službenik ima obvezu podnošenja izjave o interesima, odnosno, ukoliko smatra da obavljanje dužnosti utječe na njegove osobne interese, dužan je podnijeti izjavu o opsegu i prirodi tih interesa.¹¹¹

Kodeksom su ponovljene odredbe iz Pravilnika koje se odnose na zabranu primanja i zahtijevanja darova i usluga koje bi mogle utjecati na nepristranost službenika te odredbe iz Zakona o javnim službenicima koje se tiču nespojivih funkcija, odnosno ograničenja u pogledu obavljanja dodatnih poslova. Kodeks, člankom 16., ne zabranjuje politički angažman službenika, međutim uvodi određena ograničenja. Službenik mora osigurati da njegovo političko djelovanje ili angažman u određenoj stranci ne naruši povjerenje javnosti u njegovu sposobnost da objektivno obavlja dužnost. Isto tako, službenik ne smije dopustiti da bude iskorišten u stranačke političke svrhe, a na štetu javnog interesa.

¹⁰⁹ Zakon o javnim uslužbenicima (Uradni list RS, št. 63/07 - službeni pročišćeni tekst, 65/08, 69/08, 69/08, 40/12, 158/20, 203/20, 202/21, 3/22), čl. 100., st. 4.

¹¹⁰ Kodeks ravnanja javnih uslužbenicev (Uradni list RS, št. 8/01)

¹¹¹ *Ibid.*, čl. 14.

Prema članku 25. Kodeksa, nadređeni državni službenik odgovoran je za radnje i propuste svojih podređenih te je obvezan poduzimati sve potrebne mjere za sprječavanje sukoba interesa i korupcije u obavljanju javnih dužnosti. Te mjere se mogu odnositi na naglašavanje pravila i propisa, organiziranje i pružanje obuke te praćenje financijskih i drugih problema podređenih službenika.

Postupanje protivno navedenim zakonskim odredbama te odredbama Kodeksa ima za posljedicu pokretanje disciplinskog postupka protiv državnog službenika.

Iako su zakonom propisane lake i teške povrede službene dužnosti, prema članku 123. Zakon o javnim službenicima, povreda načela nepristranosti, kršenje dužnosti i ograničenja u vezi s primanjem darova te zlouporaba službenog položaja radi ostvarenja privatnih interesa smatraju se teškim povredama.

U Sloveniji se za teške povrede službene dužnosti državnom službeniku mogu izreći sljedeće disciplinske sankcije:¹¹²

- novčana kazna u iznosu od 20-30% plaće isplaćene za mjesec u kojem je počinjen prekršaj,
- razrješenje s dužnosti,
- razrješenje zvanja i imenovanje u niže zvanje, te
- otkaz ugovora.

Prema članku 129. Zakona, disciplinski postupak pokreće se nalogom ili pisanom odlukom čelnika tijela. Postupak provodi i o disciplinskoj odgovornosti odlučuje predstojnik, no Zakon definira mogućnost imenovanja stegovnog povjerenstva za vođenje i odlučivanje u postupku.

Primjetno je da su disciplinske sankcije gotovo istovjetne onima u hrvatskom zakonodavstvu. Međutim, slovenski zakon pri određivanju novčane kazne uzima veći postotak osnovne plaće službenika te se u tom smislu smatra rigoroznijim od hrvatskog.

Ukoliko se u disciplinskom postupku utvrdi postojanje osnovane sumnje da je državni službenik počinio kazneno djelo za koje se progona po službenoj dužnosti, predstojnik je dužan, bez odgode, podnijeti prijavu nadležnom državnom odvjetniku¹¹³. Naime, poglavljem

¹¹² Zakon o javnim uslužbencima (Uradni list RS, št. 63/07 - službeni pročišćeni tekst, 65/08, 69/08, 69/08, 40/12, 158/20, 203/20, 202/21, 3/22), čl. 124., st.2.

¹¹³ *Ibid*, čl. 130, st. 3.

26. Kaznenog zakona¹¹⁴ propisana je kaznena odgovornost državnog službenika za djela protiv službene dužnosti, javnih vlasti i javnih sredstava.

Državni službenik koji prekorači granice svojih ovlasti i time sebi ili drugim osobama pribavi imovinsku korist može se kazniti kaznom zatvora do dvije godine. Službenik će se kazniti kaznom zatvora od jedne do osam godina ukoliko je riječ o pribavljanju izrazito velike protupravne koristi kojom se službenik namjeravao koristiti.¹¹⁵

Člankom 261. Kaznenog zakona propisana je kaznena odgovornost državnog službenika i za uzimanje te davanje mita. Slijedom toga, službenik koji traži ili primi dar, novac ili neku drugu korist radi obavljanja službene radnje izvan granica svoje nadležnosti, kaznit će se kaznom zatvora od jedne do osam godina. Novčanom kaznom ili kaznom zatvora do četiri godine kaznit će se državni službenik koji nakon obavljanja ili neobavljanja radnje po službenoj dužnosti, za to zatraži ili primi nagradu. Svaka nagrada i korist prihvaćena na taj način se službeniku oduzima.

¹¹⁴ Kazenski zakonik (Uradni list RS, št. 50/12 –službeni pročišćeni tekst, 6/16, 54/15, 38/16, 27/17, 23/20, 91/20, 95/21, 186/21, 105/22, 16/23)

¹¹⁵ *Ibid*, čl. 257.

6. ZAKLJUČAK

Sukob interesa u javnoj upravi, učestala je i ozbiljna pojava s brojnim negativnim posljedicama na koju nisu imune ni najrazvijenije države s jakim pravnim sustavima. Države, ali i međunarodne organizacije poput Europske unije, Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj te Vijeća Europe, prepoznaju važnost suzbijanja, prevencije te sankcioniranja nezakonitog ostvarenja privatnih interesa na štetu javnog.

Nakon učinjene komparacije načina reguliranja sukoba interesa državnih službenika u Republici Hrvatskoj i odabranim zemljama Europske unije, može se zaključiti da različite zemlje imaju različite pristupe rješavanju sukoba interesa. Svim analiziranim državama članicama, izuzev Nizozemske, zajedničko je da koriste zakonodavne tekstove kao standardni regulatorni instrument za rješavanje sukoba interesa.

Zakonske odredbe imaju za cilj osigurati nepristranost i objektivnost državnih službeniku u donošenju odluka te garantirati njihovu lojalnost pravnom poretku i općem društvenom interesu, iznad svih pojedinačnih, privatnih interesa.

Pored zakona, sve analizirane države, izuzev Poljske koja je svoj donijela pa stavila izvan snage, imaju posebne etičke kodekse namijenjene državnim službenicima. Dok zakoni sadržavaju apsolutnu zabranu za državne službenike da budu uključeni u situacije sukoba interesa, etički kodeksi sadržavaju temeljna načela kojih su se službenici dužni pridržavati u radu. Osim temeljnih načela, kodeksi detaljno propisuju način ponašanja službenika u određenim situacijama, poput nuđenja darova, obavljanja dodatnog zaposlenja, vođenja predmeta u kojima je stranka član obitelji ili bliska osoba, te daju smjernice kako izbjeći konflikt interesa. Međutim, etičke kodekse ne treba izjednačavati sa zakonom niti bi oni trebali biti njihova zamjena, već ih treba gledati kao vrijedan vodič i orijentir državnim službenicima u svakodnevnom postupanju.¹¹⁶

Postkomunističke države u odnosu na razvijene države članice imaju „gust“ pravni okvir o sukobu interesa, što najbolje možemo vidjeti na primjeru Rumunjske. Poučene lošim iskustvima u prethodnom režimu gdje je zlouporaba vlasti od strane vladajuće elite bila normalna pojava, tranzicijske države nastoje strogim zakonskim odredbama osigurati poštivanje vladavine prava. Naime, one materiju sukoba interesa reguliraju detaljnije, kroz

¹¹⁶ Marčetić, G., Etički kodeksi i etika javnih službenika, Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, vol. 13. br.2, 2013., str. 529.

veći broj propisa u kojima se često ponavljaju iste odredbe, već sadržane u ranije donesenim propisima.

Regulatorne mjere koje države članice uspostavljaju radi prevencije sukoba interesa najčešće se svode na: ograničavanje profesionalnih i plaćenih aktivnosti izvan javne funkcije, zabrane primanja darova, beneficija i drugih koristi, podnošenje izjave o imovinskom stanju, ograničavanje zapošljavanja u privatnom sektoru nakon napuštanja državnog tijela.

U svim državama članicama, sukob interesa smatra se ozbiljnom povredom koja rezultira pokretanjem disciplinskog, ili čak i kaznenog postupka, kao što je to slučaj u Francuskoj. Vrste i težine disciplinskih sankcija variraju od države do države, međutim većinom se svode na novčanu kaznu (s izuzetkom Francuske), smanjenje plaće, zabranu napredovanja te otkaz. Njemačka je primjer države koja je uvela sankcije koje se mogu izreći i nakon prestanka službeničkog odnosa, kao što je umanjenje, odnosno gubitak starosne mirovine.

Pravni okvir preduvjet je pravne sigurnosti, koja je nužna za vladavinu prava i zaštitu javnog interesa. Međutim, zakoni bez adekvatne provedbe u praksi ne mogu biti učinkoviti te je u tom smislu nužan cjeloviti pristup reguliranju sukoba interesa s jakim nadzornim tijelima. Upravo je ovo potonje nedostatak gotovo svih analiziranih država, uključujući i Hrvatsku. Dok su za provedbu odredbi o sukobu interesa državnih dužnosnika i rukovodećih državnih službenika, uspostavljena samostalna i neovisna upravna tijela, nadzor nad poštivanjem etičkih odredbi od strane državnih službenika provode službenici i povjerenici za etiku i integritet, s izrazito slabim ovlastima.

Jasni pravni te institucionalni okvir, kvalitetni kodeksi ponašanja, izjave o interesima i imovinskom stanju, ali i savjetovanje državnih službenika te podizanje svijesti o važnosti etike i integriteta u javnoj upravi, uz adekvatan sustav sankcija, preduvjet je ispravnog pristupa reguliranju sukoba interesa u državnoj upravi. Slijedom toga, Hrvatska ima veliki prostor za napredak.

POPIS LITERATURE:

KNJIGE:

1. Grubišić K., Marčetić G., Zrinščak S., Manojlović Toman R., Etika i javna uprava. Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2022.
2. Kregar, J., Korupcija i povjerenje, U: J. Kregar, D. Sekulić, Ž. Šporer., Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo; Pravni fakultet, Zagreb, 2010.
3. Kušan, L., Sukob interesa, Udruga za demokratsko društvo, Zagreb, 2003.

RADOVI OBJAVLJENI U ČASOPISIMA:

1. Ada-Iuliana Popescu, The Conflict Of Interest In Romanian Public Administration, A Decenial Overview, Faculty of Economics and Business Administration, University, Faculty of Economics and Business Administration, 2015.
2. Bačić, A., Sukob interesa i pitanje odgovornosti u ustavnoj demokraciji, Rad hrvatske akademije i umjetnosti, Razred za društvene znanosti, Zagreb, 2012.
3. Đanić Čeko, A. i Konjević, T., Kratak osvrt na ulogu Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa kroz prizmu preventivnog antikorupcijskog tijela. Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, XIII (1.), 2022.
4. Faculty of Journalism and Political Science University of Warsaw, Jolanta Itrich-Drabarek, Kamil Mroczka, Łukasz Świetlikowski; Civil service in Poland, Warsaw, 2012.
5. Laura Stefan, Septimius Pârvu, Munir Podumlijak, Cornelia Cozonac, Conflicts of interest and incompatibilities in Eastern Europe -Romania, Croatia, Moldova, 2012, Expert forum.
6. Lopižić, I., Javna uprava i politički sustav u Francuskoj: središnja uloga države, uprave i prava. Hrvatska i komparativna javna uprava, vol. 15., br. 1, 2015.
7. Makowski G., Milszyk N., Sobiech R., Stokowska A., Wiaderek G., The conflict of interest in the Polish government administration. Legal regulations, practice, attitudes of public officers, Stefan Batory Foundation, Warsaw, 2014.
8. Manojlović, R., Javna uprava i politički sustav SR Njemačke: modernizacija kroz očuvanje tradicije. Hrvatska i komparativna javna uprava, vol. 15., br. 1., 2015.

9. Marčetić, G., Etički kodeksi i etika javnih službenika, Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, vol. 13. br.2, 2013.
10. Šiklić Odak, V., Sukob interesa državnih i lokalnih službenika, Informator, Zagreb, 2022.

INTERNETSKI IZVORI:

1. Državni ured za reviziju: Izvješće o obavljenoj reviziji učinkovitosti funkcioniranja etičke infrastrukture u tijelima državne uprave, Zagreb, prosinac 2013.,
https://www.revizija.hr/UserDocsImages/izvjesca-novo/Revizije%20-%202013/REVIZIJE_UCINKOVITOSTI/ETICNOST_U_JAVNOM_SEKTORU/ETICNOST_U_JAVNOM_SEKTORU.pdf
2. Federal Ministry of the Interior: Rules on integrity, 2014.,
https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/publikationen/2014/rules-on-integrity.pdf?__blob=publicationFile
3. Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique, <https://www.hatvp.fr/la-haute-autorite/la-deontologie-des-responsables-publics/prevention-des-conflits-dinterets/>
4. Ministarstvo pravosuđa i uprave: Izvješće o podnesenim pritužbama na neetično ponašanje državnih službenika u 2022. godini.,
<https://mpu.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/Etika//Izvjesce%20o%20podnesenim%20prituzbama%20na%20neeticno%20ponasanje%20drzavnih%20sluzbenika%20u%202022%20godini.pdf>
5. Ministarstvo uprave Republike Hrvatske: Smjernice za upravljanje sukobom interesa zaposlenika u javnom sektoru; Priručnik za upravljanje sukobom interesa zaposlenika u javnom sektoru, svibanj 2017.,
[https://mpu.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/Etika//Smjernice%20za%20upravljanje%20sukobom%20interesa%20zaposlenika%20u%20javnom%20sektoru%20\(svibanj%202017.\).pdf](https://mpu.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/Etika//Smjernice%20za%20upravljanje%20sukobom%20interesa%20zaposlenika%20u%20javnom%20sektoru%20(svibanj%202017.).pdf)
6. Portal Vlade Republike Slovenije, <https://www.gov.si/en/state-authorities/>
7. Web stranica Javne službe Republike Poljske,
<https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/podstawowe-informacje>
8. Web stranica Službe Republike Poljske, <https://www.gov.pl/web/gov/ministerstwa>

PROPISI:

1. Legea nr. 286/2009 Codul penal, Monitorul Oficial nr. 510.
2. Strafgesetzbuch, BGBl. I S. 2146.
3. Kodeks ponašanja državnih dužnosnika u tijelima izvršne vlasti, NN 54/2022
4. Le code général de la fonction publique, od 01. ožujka 2022.
5. Pravilnik o omejitvah in dolžnostih uradnih oseb v zvezi s sprejemanjem daril, Uradni list RS, št. 106/21,110/21.
6. Bundesdisziplinargesetz, BGBl. I S. 1510.
7. Codul administrativ, Monitorul oficial nr. 555.
8. Décret n° 2017-519 du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue dans la fonction publique.
9. Loi relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires od 20. travnja 2016.
10. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, Dz.U.2021.0.1233.
11. Zakon o državnim službenicima, NN br. 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15, 138/15, 61/17, 70/19, 98/19 i 141/22
12. Lege nr. 176 din 1 septembrie 2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea Legii nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative, Monitorul Oficial nr. 621.
13. Ambtenarenwet, od 09. ožujka 2017.
14. Wet normalisering rechtspositie ambtenaren, od 01. siječnja 2020.
15. Lege nr.161 din 19 aprilie 2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, Monitorul Oficial nr. 279.
16. Bundesbeamtengesetz, BGBl. I S. 160.
17. Zakon o sprječavanju sukoba interesa, NN 143/2021
18. Lege nr. 188 din 8 decembrie 1999 privind Statutul funcționarilor publici, Monitorul Oficial nr. 365.
19. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U.2023.775.
20. Lege nr. 193 din 24 iulie 2017 pentru modificarea Legii nr. 286/2009 privind Codul penal, Monitorul Oficial nr. 598.

21. Kazenski zakonik, Uradni list RS, št. 50/12 –službeni pročišćeni tekst, 6/16, 54/15, 38/16, 27/17, 23/20, 91/20, 95/21, 186/21, 105/22, 16/23.
22. Zakon o javnih uslužbencih, Uradni list RS, št. 63/07 - službeni pročišćeni tekst, 65/08, 69/08, 69/08, 40/12, 158 /20, 203/20, 202/21, 3/22.
23. Legea nr.7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici, Monitorul Oficial nr. 157.
24. Kodeks ravnanja javnih uslužbencev, Uradni list RS, št. 8/01.
25. Etički kodeks državnih službenika, NN br. 40/11 i 12/12

OSTALO:

1. Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service, OECD, lipanj 2003.
2. Preporuka br. R (2000) 10 Odbora ministara država članica o kodeksima ponašanja javnih dužnosnika.
3. Preporuka Vijeća o smjernicama za upravljanje sukobom interesa u obnašanju javnih dužnosti, Vijeće Europe, 2003.

POPIS SLIKA:

1. Slika 1. Utjecaj sukoba interesa na povjerenje javnosti (str. 4.)