

Javna etika

Sukobi interesa na lokalnom i regionalnom nivou

Kongres lokalnih i regionalnih vlasti
Vijeća Evrope

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Javna etika

Sukobi interesa na lokalnom i regionalnom nivou

Kongres lokalnih i regionalnih vlasti
Vijeća Evrope

Izdanje na francuskom jeziku:

Les conflits d'intérêts aux niveaux local et régional

Reprodukcija tekstova u ovoj publikaciji je dozvoljena pod uslovom da se citira puni naziv izvora, odnosno Vijeće Evrope. Ako su namijenjeni za upotrebu u komercijalne svrhe ili prijevod na neki od jezika koji nije službeni jezik Vijeća Evrope, molimo kontaktirajte publishing@coe.int.

Korice i izgled: Odjel za izradu dokumenata i publikacija (SPDP), Vijeće Evrope

Vijeće Evrope, decembar 2018.

Štampano u Vijeću Evrope

Sadržaj

PREDGOVOR	5
SUKOBI INTERESA NA LOKALNOM I REGIONALNOM NIVOU OBRAZLOŽENJE	7
Uvod	10
Definisanje sukoba interesa	13
(Ne-) djelotvorni alati za provođenje – potreba za invacijom	31
Ka boljem mjerenju i ocjenjivanju politika o sukobu interesa	55
Mračan pogled u ogledalo: budući trendovi u oblasti sukoba interesa	65
Zaključci	67
REZOLUCIJA 434 (2018)	69
PREPORUKA 423 (2018)	77

Predgovor

Premda je sukob interesa prisutan u svim aspektima javnog života, lokalni i regionalni organi su mu naročito izloženi zbog svojih bliskih i direktnih kontakata sa strukturama civilnog društva i lokalnim preduzetnicima. Pored toga, prva – ali ne i najmanja – poteškoća leži u samom definisanju ovog koncepta pošto se on koristi kao opšti pojam koji obuhvata različite vrste tenzija između službenih i privatnih uloga.

Izveštaj koji je Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Evrope usvojio 2018. godine analizira različite vrste kodeksa ponašanja koji se koriste za rješavanje sukoba interesa i njihovu djelotvornost u borbi protiv korupcije. U izvještaju su predstavljeni ključni elementi koje bi politike o sukobu interesa trebale obuhvatiti: transparentnost, odgovornost, pravila o pristupu informacijama, kao i prijave interesa.

Kongres poziva države da konkretno definišu sukobe interesa te da povedu računa da lokalni i regionalni organi imaju uspostavljene jasne procedure za utvrđivanje, upravljanje i rješavanje ovih situacija. Lokalni i regionalni organi se pozivaju da osnuju nezavisne etičke odbore koji će biti zaduženi za provjeru finansijskih aktivnosti članova i definisanje pravila o primanju poklona i prihvatanju poziva.

Kongres zagovara primjenu djelotvornih politika o sukobu interesa u cilju njegovog sprečavanja kako bi se povećalo povjerenje javnosti u sve nivoe vlasti.

To zahtijeva proaktivno davanje informacija prije nego što ih javnost zatraži. Zahvaljujući jasnim i transparentnim procedurama te politike mogu predstavljati pravi alat za javnu procjenu poštovanja etičkih pravila. One predstavljaju najbolji način razvijanja etičkog ponašanja pošto javno objavljivanje može djelovati kao podsticaj: što više javnost zna, etički standardi će se više poštovati.

Brošure iz edicije „Javna etika“ dio su programa aktivnosti Kongresa za sprečavanje korupcije i promociju javne etike na lokalnom i regionalnom nivou, a cilj im je da lokalnim i regionalnim organima daju praktične odgovore i alate za izazove sa kojima se suočavaju.

Sukobi interesa na lokalnom i regionalnom nivou

Obrazloženje

CG35(2018)13final

7 novembar 2018.

**Izvjestilac: Peter JOHN,
Ujedinjeno Kraljevstvo (L, SOC)**

Rezime

Premda su sukobi interesa prisutni u svim aspektima javnog života, lokalni i regionalne vlasti su im naročito izložene zbog svojih bliskih i direktnih kontakata sa građanima i lokalnim preduzetnicima. Iako je većina zemalja ovo pitanje već regulisala, to često za rezultat ima donošenje velikog broja pravila i propisa koji su teško provedivi. Veći uticaj se može ostvariti primjenom pristupa zasnovanog na vrijednostima uz pridavanje posebne pažnje edukaciji, obuci i transparentnosti.

Kongres u svojoj rezoluciji poziva lokalne i regionalne organe vlasti da uvedu i primjenjuju politike integriteta, uključujući i upravljanje etikom na nivou organizacije i vanjske zaštitnike integriteta. Kongres ove organe poziva da rade na proaktivnom davanju informacija prije nego što ih javnost zatraži, kao i da definišu pravila o primanju poklona i prihvatanju poziva. Također ih podstiče da podrže nezakonodavne instrumente, kao što je etičko liderstvo, i ulažu u njih.

Kongres u svojoj preporuci traži od Odbora ministara da države pozove da konkretno definišu sukob interesa te da povedu računa da lokalni i regionalni organi imaju uspostavljene jasne procedure utvrđivanja, upravljanja i rješavanja slučajeva sukoba interesa.

UVOD

Sukobi interesa i rizik od zloupotrebe javne funkcije zarad privatne koristi oduvijek su postojali na svim nivoima vlasti pošto veliki broj onih koji rade u javnim organima često ima različite druge uloge i odgovornosti. Međutim, utisak je da se lokalni i regionalni organi susreću sa novim rizicima po javni integritet usljed sve većih diskrecionih prava rukovodnog osoblja, veće mobilnosti između javnog i privatnog sektora i određenog zamagljivanja granica između javnog i privatnog sektora i privatnog i javnog života kao takvog. Aktualna društvena kretanja koja podrazumijevaju veću individualizaciju, digitalizaciju, internacionalizaciju i intenzifikaciju također stvaraju nove rizike po integritet u javnom sektoru.¹

Debata koja se trenutno vodi kada je riječ o sukobu interesa odnosi se na relevantnost postojećih politika i instrumenata.

Bez obzira na sve veće interesovanje za sukob interesa, još uvijek nema konsenzusa o najboljem načinu rješavanja ovog problema u različitim kontekstima, situacijama, sektorima, kategorijama osoblja, kao ni o najboljim instrumentima politika. Također je neophodno dodatno raditi na pitanju „vrsta nagrada i sankcija koje imaju najbolji efektat u stvaranju podsticaja za odgovorno ponašanje, uključujući

1. Aris van Veldhuisen/Dominique Snel, 2014, Integriteit in Ontwikkeling, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Hague.

traganje za poboljšanjima (Jarvis/Thomas, 2009).² To ne znači da perspektivni i jaki sistemi borbe protiv sukoba interesa ne postoje. Zapravo, mnoge zemlje su u postupku institucionalizacije i profesionalizacije sistema borbe protiv sukoba interesa. Međutim, politike o sukobu interesa moraju biti bolje integrisane u druge politike. Većina dosadašnjih politika su „politike za zapušavanje rupa“ kojima se popunjavaju praznine koje stvaraju druge politike i logike upravljanja.

Skorašnje studije o sukobu interesa također ukazuju na rastući trend interesovanja za ocjenjivanje djelotvornosti politika integriteta, vidove institucionalizacije etike te definisanje najfunkcionalnijih etičkih struktura. Kod koncipiranja djelotvornih instrumenata mora postojati veza između koncepta i primjene politika. To znači da sva pravila i politike treba testirati u smislu njihove primjenjivosti i provođenja. Kada je riječ o monitoringu sukoba interesa nailazimo na paradoks: s jedne strane nikada se nije toliko radilo na regulisanju i upravljanju sukobima interesa, mjerenju korupcije i definisanju neetičkog ponašanja, dok s druge strane, još uvijek nema naučnih dokaza o trendovima i podacima, kao ni o djelotvornosti različitih reformi, mjera i instrumenata.

I dalje ne postoji konsenzus u pogledu mehanizma pomoću kojeg bi neki instrument mogao uticati na rezultat i ishode.

2. Mark D. Jarvis & Paul G. Thomas, 2009, 'The Limits of Accountability: what can and cannot be accomplished in the Dialectics of Accountability?' Rad predstavljen na Univerzitetu Dalhousie, Halifax, 11-13 novembra, str. 11.

Uprkos brojnim naporima i popularnosti pristupa mjerenja (na primjer onih koje primjenjuje Transparency International) još uvijek ne postoji metodologija za precizno mjerenje stepena korupcije i sukoba interesa.³

Isto važi i za hronološko mjerenje sukoba interesa. Da li se broj slučajeva sukoba interesa povećava ili smanjuje? Analiza formulisanja i djelotvornosti politika o sukobu interesa (na podnacionalnom nivou) predstavlja ogroman izazov za pravne, političke i upravne nauke.

Na osnovu raspoloživih dokaza može se zaključiti da, iako su neki vidovi sukoba interesa u padu, neki su stabilni, a neki u porastu. Stoga, nije iznenađujuće da uprkos dokazima o postojanju problema, postoji frustracija zbog ograničenog uticaja regulatornih, političkih i institucionalnih napora u vezi sa sukobima interesa. Također postoji i nedoumica u pogledu najboljeg pristupa politikama o sukobu interesa koje stvaraju novu dinamiku i kontradikcije.

U ovom izvještaju će se analizirati djelotvornost propisa, politika i standarda u oblasti sukoba interesa na podnacionalnom nivou. U svim zemljama širom svijeta, svi, na centralnom, regionalnom i lokalnom nivou, su saglasni da su propisi i standardi neophodni za kontrolu i upravljanje sukobima interesa izabranih predstavnika. Izabrani predstavnici su, više od drugih „javnih ličnosti“, izloženi različitim vidovima sukoba

3. P. M. Heywood, *Measuring Corruption: perspectives, critiques, and limits*, in: P.M. Heywood (editor), 2015, *Routledge Handbook of Political Corruption* Routledge Handbooks, New York. Vidi također A. Mungiu-Pippidi, (2016), *The Quest for Good Governance*, Cambridge University Press 2016.

interesa. Oni zauzimaju važne položaje koji podrazumijevaju moć i uticaj, imaju redovne kontakte sa privatnim sektorom, donose važne odluke koje imaju finansijski uticaj, obavljaju važne funkcije u odborima, agencijama ili komisijama, raspolažu informacijama o značajnim pitanjima, dodjeljuju bespovratna sredstva iz javnih fondova i vrše imenovanja na funkcije. Pored toga, lokalni i regionalni predstavnici donose mjere za decentralizaciju javnih usluga, razvijaju javno-privatna partnerstva, usavršavaju prilagođavanje potrebama klijenata i građana, promoviraju politike eksternalizacije poslova i unapređuju mobilnost između javnog i privatnog sektora. Sve to utiče na pojavu novih vidova sukoba interesa.

Problematika sukoba interesa pobija brojne popularne pretpostavke i sve više dovodi u pitanje tradicionalne pretpostavke o efektima politika dobrog upravljanja i integriteta te pokreće pitanja o rezultatima reformi u ovoj oblasti politike.

DEFINISANJE SUKOPA INTERESA

U svim zemljama, kao i u svim regionima i lokalnim opštinama, prisutna je konfuzija vezana za širok spektar pitanja koja spadaju u domen politika o sukobu interesa, neslaganje u pogledu realnog značaja problema sukoba interesa i frustracija zbog neizvjesne djelotvornosti politika o sukobu interesa. Dakle, politike o sukobu interesa imaju puno toga zajedničkog sa politikama borbe protiv korupcije: „Kako mjeriti nešto što je uglavnom skriveno?“ Rješavanje sukoba i razlikovanje između stvarnog, prividnog, realnog i potencijalnog sukoba interesa obično iziskuje pravnu,

tehničku i rukovodnu stručnost, kao i suštinsko poznavanje brojnih srodnih pitanja i stanovišta.

Definisanje sukoba interesa danas je teže nego ikada pošto sam koncept služi kao opšti pojam koji obuhvata različite vrste tenzija između službenih i privatnih uloga. Te poteškoće su vezane za dinamiku i ekspanziju samog koncepta. Kao što Ackerman primjećuje, živimo u dobu u kojem se preuzimaju sve konfliktnije uloge i identiteti i mijenjaju stavovi.⁴ De Graff također primjećuje trendove porasta sukoba vrijednosti u našim društvima.⁵ Koncept sukoba interesa se širi. Izrazi koji se koriste također mogu izazivati zabunu: „imati interes“ u nečemu nije isto što i „biti zainteresovan“ za nešto.

Trend širenja značenja pojma sukoba interesa očigledno dovodi do toga da se sukob interesa prepoznaje svugdje u društvenom životu.⁶ Za sada niko ne zna zasigurno kakva je veza između trendova rasta vrijednosnih sukoba i vrijednosnih dilema i razvoja sukoba interesa. Kako su još prije više godina Anecharico/Jacobs zaključili: „javni standard moralnosti je također postao stroži... Ponašanje koje je ranije

4. Susan Rose-Ackerman, Corruption and conflicts of interest, in: Jean Bernard Auby/Emmanuel Breen/ Thomas Perroud (Eds.), 2016, Corruption and Conflicts of Interest, Studies in Comparative Law and Legal Culture, str. 3.

5. Gjalte de Graaf, 2015, The Bright Future of Value Pluralism in Public Administration, u: Administration and Society, str. 1-9.

6. Anne Peters, Conflict of Interest as a Cross-Cutting problem, in: Anne Peters/Lukas Handschin (eds.), 2012, Conflict of Interest in Global, Public and Private Governance, Cambridge, Cambridge University Press, str. 6.

bilo prihvatljivo sada se smatra neetičkim, a ponašanje koje se ranije smatralo neetičkim sada se smatra kriminalnim⁷.

„U proteklih trideset godina došlo je do istinski transformativnih promjena u našem poimanju sukoba interesa. Zapravo, promijenile su se dvije stvari - naše poimanje „sukoba“ i predstava o „interesu“. Naš pristup sukobu je postao izrazito objektivn, dok smo istovremeno razvili duboko subjektivn doživljaj interesa“.⁸ Do sredine 1960-ih vid privatnog „interesa“ o kojem se diskutovalo u okviru problematike sukoba interesa bio je uglavnom „novčani“ te samim tim i „objektivn“⁹, dok se sada taj pojam proširio na subjektivna, ideološka i emocionalna pitanja. „Daleko smo odmakli od objektivnog i novčanog ka prihvatanju ogromnog raspona subjektivnih i psiholoških karakteristika“.¹⁰ Ovo proširivanje definicija i obaveza prijavljivanja obaveza prema prijateljima i drugim partnerima u direktnoj je suprotnosti sa drugim vrijednostima, kao što su „pravo na privatnost“ i „individualne slobode“.

Sukob interesa se javlja kada osoba ima višestruke uloge i, moglo bi se reći, sjedi na dvije stolice. U većini zemalja to može biti slučaj sa zakonodavcima koji, pored funkcije poslanika, eventualno obavljaju i profesionalne aktivnosti. U

7. Frank Anechiarico/James B. Jacobs, 1996, *The Pursuit of Absolute Integrity*, University of Chicago Press, Chicago, str. 16.

8. Stark, *Conflict of Interest in American Public Life*, Harvard, Cambridge, 2000, str. 4.

9. “pecuniary interests are hard, external, and visible to the naked eye”, Stark, *Conflict of Interest*, op. cit., str. 5.

10. Stark, *Conflict of Interest*, op. cit., str. 203.

principu, tamo gdje osobe imaju više od jedne zvanične uloge može biti poteškoća u njihovom razdvajanju.

Iz tog razloga, sukob interesa može za rezultat imati „zloupotrebu javne funkcije zarad privatne koristi“ i nos potencijal za nepošteno ponašanje. U Smjernicama OECD-a data je sljedeća definicija: „Sukob interesa podrazumijeva sukob između javne dužnosti i privatnih interesa javnog službenika, pri čemu javni službenik ima privatne interese koji bi mogli neprimjereno uticati na izvršavanje službenih dužnosti i obaveza“.¹¹

Jedna od ilustracija ove definicije je i predmet protiv predsjednika Trumpa: Dana 12.6.2017. godine Okrug Columbia (SAD) i država Maryland (SAD) podnijeli su tužbu protiv predsjednika Donalda Trumpa u svojstvu predsjednika Sjedinjenih Država zbog navodnog kršenja dvije odredbe Ustava SAD-a kojim se garantuje da će on vjerno služiti američkom narodu, bez kompromitujućih finansijskih i nefinansijskih veza sa drugim domaćim i stranim akterima. Predsjednik Trump je vlasnik i kontroliše stotine preduzeća širom svijeta, uključujući hotele i drugu imovinu. Stoga, on koristi svoju predsjedničku funkciju da „ojača preduzeća pod svojim pokroviteljstvom, a strane diplomate i drugi javni funkcioneri su jasno izrazili da predsjednički položaj tuženog povećava vjerovatnoću da će posjećivati njegove objekte i preduzeća“ (str. 5/6 tužbe).

11. OECD (2003), Preporuka Vijeća o smjernicama za upravljanje sukobom interesa u javnoj službi, juni 2003, strana 4.

Ovi potencijalni sukobi interesa pokreću ozbiljno pitanje da li predsjednik vjerno služi narodu, bez remetilačkih ili kompromitujućih uticaja finansijskih podsticaja drugih zemalja, njihovih lidera, pojedinačnih država u Americi, Kongresa ili drugih ogranaka federalne vlade. Ovim odredbama se garantuje da Amerikanci ne moraju da se pitaju da li predsjednik, koji šalje njihove sinove i kćeri da ginu u stranim zemljama, to čini radi svojih privatnih poslovnih interesa; ne moraju da se pitaju da li su ostali bez posla zbog trgovinskih pregovora u kojima predsjednik ima neki lični interes; i da ne moraju nikada da se pitaju da li je predsjednik u stanju da sjedne za pregovarački sto sa stranim liderima i vjerno predstavlja interese najmoćnije demokratije na svijetu neopterećen strahom da će time naškoditi vlastitim preduzećima“ (tužba, strana 2).

Sukobi interesa imaju mnogo dodirnih tačaka sa korupcijom i prevarom. Međutim, sukobi interesa ne trebaju miješati sa povredama integriteta, kao što su korupcija i prevara.¹²Zapravo, koncept sukoba interesa se „graniči“ sa korupcijom, prevarom i drugim vidovima neetičkog ponašanja. Sukobi interesa dotiču mnoge društvene i profesionalne aktivnosti i interese. Konačno, sukobi interesa se mogu javiti bilo kada i mogu se kretati od izbjegavanja ličnog gubitka do nastojanja da se ostvari lična dobit. Šta ako sukobi interesa nemaju ništa sa novčanim interesima i ako čak ni lični interesi ne igraju nikakvu ulogu? U tim slučajevima sukobi interesa poprimaju karakter dileme, ali ne i krivičnog djela. Stoga treba razlikovati

12. Leo Huberts, 2014, *The Integrity of Governance*, Palgrave Mc Millan, Basingstoke.

one kod kojih postoji namjerni sukob interesa od onih koji su u sukobu interesa, a da toga nisu ni svjesni. To također pokazuje da nisu svi prekršioi propisa i politika o sukobu interesa prosto bezosjećajni, loši ljudi.

Svrha i cilj politika o sukobu interesa

U principu, politike o sukobu interesa ne bi trebale služiti isključivo za sprečavanje sukoba interesa nego i za:

- ▶ jačanje povjerenja javnosti u vlasti;
- ▶ demonstriranje visokog stepena integriteta većine izabranih predstavnika i državnih funkcionera;
- ▶ sprečavanje nastanka sukoba interesa zahvaljujući tome što bi službene aktivnosti bile pod kontrolom javnosti;
- ▶ odvratanje osoba čije lične finansije ne bi prošle kontrolu javnosti od ulaska u javnu službu, i;
- ▶ pružanje bolje mogućnosti građanima da ocjenjuju rad javnih službenika u svjetlu njihovih spoljnih finansijskih interesa.

Imajući u vidu ovaj dugački spisak ciljeva i svrhe politika o sukobu interesa važno je zapitati se da li politike o sukobu interesa mogu ispuniti te ciljeve. U tom smislu najkomplikovaniji je odnos politika sukoba interesa i stepena povjerenja.

Koncept sukoba interesa usko je povezan sa izgradnjom povjerenja kao takvog. Najvažniji razlog za ekspanziju politika o sukobu interesa je rastuće nepovjerenje u „samožive izjave

moćnika“.¹³ U principu, politike o sukobu interesa su odraz rastućeg nepovjerenja u javne organe, javne službenike i „moćnike“. Usljed toga zakonodavci se sve češće suočavaju sa teškim zadatkom osmišljavanja tipologija situacija označenih zelenom, žutom i crvenom bojom za različite kategorije javnih službenika i regulatornih tijela“.¹⁴ Često postoji jasna veza između regulacije sukoba interesa i izgradnje povjerenja: što je stepen povjerenja niži sukobi interesa su više regulisani. To opet ilustruje povezanost sukoba interesa sa nacionalnim kontekstom. „Stepen povjerenja javnosti u vlasti (...) utiče na odabir zakona i propisa“.¹⁵

Propisi o sukobu interesa kao takvi predstavljaju instrument koji implicitno sugerije da su ti propisi doneseni zbog postojanja potencijalnog nepovjerenja i sukoba u okviru date grupe¹⁶ odnosno da je prisutno mišljenje da ljudi ne mogu vjerovati jedni drugima, „u kom slučaju izgradnja dugoročnih odnosa saradnje i povjerenja može biti komplikovana“.¹⁷ Pošto su politike o sukobu interesa suštinski politike nepovjerenja nejasno je kako one mogu doprinijeti jačanju povjerenja u izabrane predstavnike i javne institucije. Sa povećanjem

13. Susan Ackerman, *Corruption and conflicts of interest*, u: Jean Bernard Auby/Emmanuel Breen/ Thomas Perroud (Eds.), *Corruption and Conflicts of Interest*, op. cit., str. 6.

14. Auby/Emmanuel Breen/Thomas Perroud, *Corruption and Conflicts of Interest*, op. cit., str. XV.

15. Auby/Emmanuel Breen/Thomas Perroud, *Corruption and Conflicts of Interest*, op. cit., str. XIX.

16. Marshall Schminke (eds) (2010), *Managerial Ethics*, Routledge, New York, str. 121.

17. Schminke, *Managerial Ethics*, op. cit., str. 121.

broja donesenih propisa i standarda povećava se i učestalost njihovog kršenja pa mediji i javnost mogu to protumačiti kao znak slabljenja etičkih standarda. „I tako, umjesto da se smanji broj slučajeva neetičkog ponašanja tako što će se vidovi ponašanja za koje se ranije smatralo da su u skladu sa pravilima proglasiti neetičkim, apsolutni broj skandala i slučajeva neetičkog ponašanja raste stvarajući utisak da je neetičnost u javnoj službi veća. Međutim viši etički standardi za rezultat imaju načelno etičniju javnu službu.“¹⁸ Postoji dakle jasna veza između regulacije sukoba interesa i stepena povjerenja u javne institucije: što je stepen povjerenja u javne institucije niži jača je tendencija uvođenja detaljnih pravila kojima se sukob interesa reguliše.

Kritičari kao što su Nieuwenburg¹⁹ (ali i Anechiarico i Jacobs,²⁰ Mackenzie²¹ i Stark²²) smatraju da povećavanje broja etičkih propisa ne predstavlja nužno djelotvoran odgovor na pad javnog povjerenja i probleme vezane za integritet te da se time može isprovocirati veći cinizam prema javnim i političkim institucijama te smatraju da ekspanzija etičkih propisa i učestalije javne diskusije o potrebi za većim brojem

18. Nathalie Behncke, N. (2005), "Ethics as Apple Pie: The arms race of ethical standards in congressional and presidential campaigns", EGPA-Paper, "Ethics and Integrity of Governance: A transatlantic dialogue", Leuven, juni 2005, str. 8.

19. Paul Nieuwenburg, 2007, *The Integrity Paradox*, u: *Public Integrity*, 2007, Vol. 9, br. 3.

20. Annechiarico/Jacobs, *The Pursuit of Absolute Integrity*, op. cit.

21. G. S. Mackenzie, *Scandal proof: Do ethics laws make government better?* Brookings Institution, Washington D.C, 2002.

22. Stark, *Conflict of interest*, op. cit.

kvalitetnijih propisa (o sukobu interesa) nisu doprinijeli povećanju povjerenja javnosti u državne vlasti već su imali suprotan efekat. Porast broja „etičkih propisa i onih koji su zaduženi za njihovo provođenje za rezultat ima veći broj istraga i sudskih postupaka vezanih za tu problematiku ... Šta god da se novim etičkim propisima eventualno postiglo ... oni nisu značajno uticali na smanjivanje publiciteta i kontroverze u javnosti oko etičkog ponašanja javnih službenika.“²³

Ovi kritičari ističu da ekspanzija propisa i učestalije javne diskusije o potrebi za većim brojem kvalitetnijih propisa o sukobu interesa nisu doprinijeli povećanju povjerenja javnosti u (državne) vlasti. „Uprkos sve većem broju pravila i propisa političari i dalje, u cilju pridobijanja glasova, obećavaju strože etičke standarde. Dakle, etičke mjere često donose političari koji su svjesni problema opadanja povjerenja građana u vlastitu političku klasu. Međutim, cilj da se time poveća povjerenje javnosti se u praksi rijetko ostvari“²⁴ (Rosenson 2006, 137).

Ipak, ovu eksplanatornu varijablu ne treba pre naglašavati. Donošenje etičkih politika je danas popularno pa je protivljenje donošenju novih pravila i propisa rizično sa političke tačke gledišta te može biti kontradiktorno i nedjelotvorno. S druge strane, etičke politike su sve politizovanije. Političari znaju zasigurno da će pozivi na nove inicijative naići na odobravanje građana pošto su ti pozivi odraz stava koji preovladava u evropskim društvima da je stepen korupcije i sukoba interesa sve veći te da se nešto mora učiniti po tom pitanju.

23. Mackenzie, op. cit., str. 112.

24. Rosenson, 2006, op. cit., str. 137.

S tačke gledišta nosilaca javnih funkcija (a posebno izabраниh predstavnika, zakonodavaca ili ministara) protivljenje novim ili čak strožijim etičkim standardima bi bilo štetno. Naprotiv, pozivi na donošenje strožijih etičkih standarda su sve češće dio izbornih kampanja u velikom broju zemalja.

Negativna strana ovog trenda je da se etika kao pitanje politike zloupotrebljava u svrhu moralne stigmatizacije. Političari sve češće koriste „optužbe za neetičko ponašanje kao političko oružje...”²⁵ Političari etička pravila naročito koriste za napade na svoje protivnike i njihovu diskreditaciju tako da se etika sve češće koristi kao moralni instrument za osudu političkih protivnika. Međutim, rješenje ovog problema ne leži u deregulaciji propisa i politika o sukobu interesa kako bi se povećalo povjerenje javnosti . Naprotiv, deregulacija najvjerovatnije ne bi doprinijela poboljšanju situacije u zemljama u kojima je stepen povjerenja nizak.

Specifični izazovi za regionalne i lokalne vlasti

Sve države su saglasne da su opštine naročito osjetljive na sukob interesa pošto su često nadležne za donošenje odluka i pružanje usluga u sferama koje su poznate po svojoj podložnosti korupciji (urbanizam, građevinarstvo, usluge socijalne zaštite i izdavanje dozvola). Direktni i učestali odnosi sa građanima stavljaju na ispit integritet lokalnih političara i javnih službenika. S obzirom na ove faktore integritet političara i javnih službenika iziskuje dodatnu budnost (Klitgaard, Maclean- Abaroa, i Parris, 2000).

25. Williams, The Ethics Eruption: Sources and Catalysts, u: Saint-Martin/Thompson, Public Ethics and Governance, op. cit., str. 41.

U Evropi još uvijek ne postoji jedinstveni pregled postojećih pravila, politika i instrumenata na podnacionalnom nivou dok u Sjedinjenim Američkim državama Nacionalna konferencija državnih zakonodavaca priprema komparativne podatke o politikama sukoba interesa u svim državama SAD-a.²⁶ U Evropi još uvijek nema komparativnih podataka, a postojeći pristupi u oblasti sukoba interesa su fragmentirani. Kod uvođenja lokalnih sistema integriteta neophodno je da regionalne i lokalne institucije, politike, prakse i instrumenti doprinose integritetu date regije i lokalne opštine. Osnovna karakteristika sistema integriteta je da se njime definišu elementi i uslovi koji su bitni za integritet lokalne uprave. U odnosu na uobičajeniji koncept upravljanja organizacionom etikom, lokalni sistemi integriteta podrazumijevaju i upravljanje organizacionom etikom i vanjske zaštitnike integriteta (kao što su finansijski revizori, ombudsman, kao i policija i pravosuđe).

Pojam „sistem integriteta“ se (sve više) koristi pošto nacionalni sistemi integriteta postoje već više od decenije i dobro su poznati (Pope 2000). Nacionalni sistem integriteta se može opisati kao grčki hram sa jedanaest stubova, kao što su zakonodavstvo, nadzorne agencije i mediji; ti stubovi počivaju na informisanosti građana i društvenim vrijednostima. Nacionalni sistemi integriteta se također koriste za mapiranje integriteta zemalja širom svijeta.²⁷ Lokalni sistemi integriteta

26. (<http://www.ncsl.org/research/ethics/50-state-table-conflict-of-interest-definitions.aspx>).

27. Leo Huberts & Frederick Six, 2012. Local Integrity Systems, Towards a Framework for Comparative Analysis and assessment. Public integrity, tom 14, Izdanje 2, str. 152.

su vrlo značajni za integritet lokalnih vlasti, kao i za povjerenje građana u vlast generalno (Nieuwenburg 2007).

Za poređenje sistema integriteta neophodan je neki okvir. Takav konceptualni instrument bi trebao biti opšte prirode (na primjer kroz usvajanje kontrolnih lista), ali istovremeno mora uključivati konkretne mjere i prakse koje se smatraju bitnim. Hoekstra i Kaptein definišu institucionalizaciju politika integriteta kao postupak pretvaranja ambicija u pogledu integriteta u planirane ishode pomoću struktura podrške, specijalizovanih agencija i formalizacije procesa u okviru datog konteksta²⁸. „Danas ne manjka znanja i stručnosti u pogledu sadržaja politika integriteta i mjera i instrumenata koje bi organizacije trebale uvesti, ali su organizacioni aspekti integriteta, način na koji integritet treba institucionalizovati u organizacijama zanemareni.

Većina podnacionalnih organa vlasti se oslanja na zakone i propise, pravila, standarde i kodekse. Međutim, zemlje se sve više slažu da je za djelotvorno upravljanje sukobima interesa neophodna integrativna politika koja se ne zasniva isključivo na uvođenju efikasnih preventivnih i kaznenih mjera, nego i na usmjeravanju, prevenciji, pristupima zasnovanim na vrijednostima, podsticajima, dobroj etičkoj kulturi, monitoringu, liderstvu i instrumentima (upravljanja) kojima se podiže svijest. Ispravno ponašanje treba podržavati u organizacionom ambijentu koji njeguje etičke vrijednosti i koji karakteriše međusobna zavisnost varijabli. Što se tiče

28. Alain Hoekstra, & M. Kaptein, 2012. The Institutionalization of Integrity in Local Government. Public integrity, tom 15, izdanje 1, str. 5-28.

lokalnih sistema integriteta koji su primjer najbolje prakse, Huberts i drugi (2014)²⁹ pominju Nezavisnu komisiju za borbu protiv korupcije Hong Konga (ICAC) i Agencije za integritet u Amsterdamu i Hamburgu. Profesionalne prezentacije na temu integriteta mogu se naći na web stranicama Grada Bremena i Zentrale Antikorruptionsstelle (ZAKS) (<http://www.zaks.bremen.de/>).

Integritet je daleko teže promovirati tamo gdje je granica između izvršne i pravosudne vlasti zamagljena nego u sistemu sa jasnom podjelom vlasti. Bliski odnosi između političara i privatnog sektora su osjetljivi i daju povoda sukobima interesa. Zbog povećanja kontakata između ta dva sektora usljed rastućeg trenda javno-privatnih partnerstava slučajevi sukoba interesa su učestaliji. Ovaj problem može biti ozbiljniji u manjim zemljama ili u institucionalnom kontekstu gdje ljudi imaju bliže lične kontakte, a „mikro-politika“ (Neuberger) igra značajnu ulogu. Studija slučaja iz Estonije ilustruje vezu između sukoba interesa i veličine zemlje.

29. Huberts, *The Integrity of Governance*, op. cit., str. 187.

Veličina zemlje i odnos prema sukobima interesa – primjer Estonije

Sa manje od 1,3 miliona stanovnika, Estonija je jedna od najmanjih zemalja u Evropi. Broj stanovnika utiče na sukobe interesa u javnom sektoru, pri čemu se ne želi reći da su sukobi interesa zastupljeniji u Estoniji samo zbog veličine zemlje (u stvari, Estonija ima relativno nizak stepen korupcije, prevara i sukoba interesa). Ipak, veličina zemlje ima uticaja na sukobe interesa. Prvenstveno zato što manji broj aktera radi u administraciji što znači da se ljudi međusobno (lično) poznaju pa strukture odlučivanja i komunikacije nisu u istoj mjeri formalizovane kao u većim administracijama. Tako činjenica da je broj javnih službenika mali može imati pozitivne (propratni efekti zbog veće mogućnosti društvene kontrole aktera) i/ili negativne efekte usljed veće mogućnosti stvaranja mreža i ličnih veza koje otežavaju pridržavanje striktno formalizovanih procedura i procesa odlučivanja.

Drugi problem predstavlja velika fluktuacija kadrova u javnom sektoru. Velika fluktuacija podrazumijeva visok stepen interakcije između javnog i privatnog sektora, olakšava korupciju i podriva institucionalizovano znanje, što opet može ostavljati utisak postojanja sukoba interesa.

Na osnovu analize ovog slučaja jasno je da tradicionalnu usmjerenost na centralizovane pristupe treba radikalno mijenjati. Za upravljanje sukobom interesa u budućnosti neophodna je daleko bolja kombinacija pristupa odozgo prema dole i odozdo prema gore, kao i posvećivanje veće pažnje institucionalnim pitanjima (kao što su potreba za solidnim

lokalnim sistemom integriteta) te bolja podrška i veća ulaganja u nezakonodavne instrumente, kao što je etičko liderstvo.

Sadržaj politika o sukobu interesa i odgovarajućih režima

Politike o sukobu interesa su dugo bile zasnovane na ulaznim elementima. Izabrani predstavnici su se fokusirali na stalno usvajanje novih pravila i kodeksa, ali manje na provođenje politika. Transparency International je 1980-ih prvi promovisao koncept etičke infrastrukture i etičkih režima i to kao reakciju na postojeći „izostanak primjene“ u ovoj oblasti. Nakon toga, međunarodne organizacije kao što su OECD, Vijeće Evrope i EU počele su sa izradom korisnih paketa instrumenata, smjernica i praktičnih priručnika na temu sukoba interesa namijenjenih donosiocima odluka i javnim službenicima. Zahtjevi za boljim „etičkim liderstvom“³⁰ i institucionalizacijom politika integriteta³¹ su postali popularni.

Analiza literature pokazuje da se većina zemalja bavi sljedećim pitanjima:

- ▶ Šta treba obuhvatiti? Konkretna pitanja sukoba interesa koja su obuhvaćena mogu se podijeliti u četiri kategorije,

30. Karin Lasthuizen, 2008, *Leading to Integrity: Empirical Research into the effects of Leadership on Ethics and Integrity*. Amsterdam: University of Amsterdam.

31. Alain Hoekstra, 2016, *Institutionalizing Integrity Management: Challenges and Solutions in Times of Financial Crises and Austerity Measures*. In: Lawton, A., Z. van der Wal and L.W.J.C. Huberts (Eds.) (2016), *The Routledge Companion to Ethics and Public Service Organizations*.

odnosno sukob interesa vezan za službene aktivnosti (aktivnosti vezane za funkciju); sukobi interesa vezani za političke aktivnosti (npr. ako nosilac funkcije namjerava da se kandiduje na izborima); ostale aktivnosti (npr. druge javne funkcije, dobrotvorni rad itd.); i finansijski interesi.

- ▶ Koji vremenski period treba obuhvatiti? Tu je riječ o periodu prije stupanja na funkciju (prije mandata), tokom obavljanja dužnosti (tokom mandata) i nakon odlaska sa funkcije (nakon isteka mandata).
- ▶ Koga treba obuhvatiti? Etička pravila se odnose na nosioca funkcije, međutim određene situacije sukoba interesa također uključuju članove porodice i druge osobe koje su u nekom odnosu sa nosiocem funkcije (npr. partneri, prijatelji i profesionalni kontakti prije stupanja na dužnost).
- ▶ Kako osigurati poštovanje propisa? Etička pravila obično sadrže odredbe o sprečavanju sukoba interesa (npr. kroz obuke), interno provođenje (tj. u okviru službe), eksterno provođenje (npr. podnošenje izvještaja eksternim tijelima) i sankcije (tj. posljedice neetičkog ponašanja).

U međuvremenu veliki broj zemalja je pažnju preusmjerio sa regulisanja politika o sukobu interesa na upravljanje sukobima interesa te umjesto pristupa odozgo prema dole prešao na složenije pristupe zasnovane na vrijednostima, uključujući edukaciju, obuku, zahtjeve koji se tiču transparentnosti i bolje sisteme monitoringa. Zahvaljujući tome moderni sistemi rješavanja sukoba interesa nisu više bazirani isključivo na zakonima, poštovanju propisa i kažnjavanju prekršaja nego su usmjereni na sprečavanje nastanka sukoba interesa i podsticanje ispravnog ponašanja kroz mjere usmjeravanja, kao što su obuka, donošenje kodeksa ponašanja. Shodno tome,

sve zemlje sada raspolažu širokim spektrom instrumenata za borbu protiv neetičkog ponašanja i pojave sukoba interesa pa tako, na primjer, u Norveškoj ključnu ulogu u borbi protiv korupcije, umjesto „zakonodavnih mjera“, igraju mehanizmi prijavljivanja i politike zaštite zviždača.

Zemlje su počele da ulažu u institucionalizaciju i provođenje politika o sukobu interesa. Veliki broj regionalnih i lokalnih organa je također krenuo sa institucionalizacijom infrastrukture za rješavanje sukoba interesa. Međutim, nema dovoljno dokaza o rezultatima i uticaju politika o sukobu interesa. U većini slučajeva regionalni i lokalni organi nemaju informacije niti širi uvid u propise, upravljanje i djelotvornost politika o etici kada je riječ o djelotvornosti propisa i politika o dopunskim aktivnostima, periodu po prestanku radnog odnosa, primanju poklona, korištenju organizacionih resursa i podataka, kao ni informacije o djelotvornosti pravila i procedura vezanih za izjave o sukobu interesa, prijavljivanje nepravilnosti u radu, prijavljivanje potencijalnog sukoba interesa itd.

Ovaj nedostatak dokaza ukazuje kreatorima politika na to da se prvo moraju pozabaviti rješavanjem određenih izazova: prvo, moraju se zapitati da li su određeni vidovi sukoba interesa toliko štetni da bi ih trebalo kriminalizovati čak i ako nemaju obilježja prevare ili korupcije. Drugo, da li je država uvela pravu kombinaciju *ex ante* zabrana i *ex post* kazni. Treće, potreba za jasnim razgraničavanjem preklapanja javnih i privatnih interesa koja se tolerišu i zabranjenih situacija ili ponašanja.³²

32. Yseult Marique, *Integrity in English and French public contracts: Changing administrative cultures?*, u Auby/Breen/Perroud, op. cit., str. 85. (Auby/Breen/Perroud, Introduction, str. XV.)

Postoje različita mišljenja o ispravnom konceptu (zakonski obavezujućih) instrumenata, potrebi (ili ograničenjima) transparentnosti i odgovornosti, djelotvornosti nezakonodavnih instrumenata i pristupa zasnovanih na vrijednostima, kao i različita mišljenja o konkretnim procesima i procedurama koji imaju potencijal da budu djelotvorni. Ovo drugo se može ocijeniti samo ako se instrumenti koriste, testiraju i primjenjuju. Kako se čini, često se instrumenti doživljavaju kao djelotvorniji kada postoje, kada se za njih zna i kada se primjenjuju u administraciji. Na primjer, noviji nezakonodavni instrumenti često se smatraju manje djelotvornim prosto zato što su manje poznati. Pozitivne percepcije o djelotvornosti nekog instrumenta se često mogu povećati samo ako je taj instrument u primjeni. Na primjer, ako se obuka na temu sukoba interesa nudi ona se onda smatra i djelotvornijom. Ako se analiza rizika provodi, ona se smatra mnogo djelotvornijom nego ako se ovaj instrument razmatra samo teorijski.³³

Treba također pomenuti da sud o djelotvornosti instrumenata u velikoj mjeri zavisi od grupe ispitanika i organizacione kulture. Na primjer, političari procjenjuju djelotvornost instrumenata drugačije od administracije, a gledište policijske uprave se može razlikovati od gledišta nekog ministarstva. U budućnosti će biti neophodno detaljnije definisati efekte instrumenata i politika u različitim kontekstima i tek tada će se moći preći na pitanje djelotvornosti etičkih politika i instrumenata. Iz tog razloga preporučujemo nastavak rada

33. J.H.J. Van den Heuvel et al., 2010, *Integriteit van het lokaal bestuur*, Boom, str. 96-97.

pošto se samo tako može dobiti jedna precizna analiza djelotvornosti različitih instrumenata u različitim kontekstima i omogućiti racionalniji, neideološki diskurs.

(NE-) DJELOTVORNI ALATI ZA PROVOĐENJE – POTREBA ZA INVACIJOM

Analiza alata i instrumenata – da li su (ne) djelotvorni?

Preduslovi za djelotvorno provođenje politika sukoba interesa zavise od izbora i koncipiranja djelotvornih instrumenata, odnosno alata, za provođenje. Da bi instrumenti politike bili uspješni neophodno je da ih akteri (nacionalni političari, državni službenici, građani i drugi akteri) poštuju.

U nekim državama je to lakše ako su postupci odlučivanja bazirani više na konsenzusu, a stepen povjerenja u javne institucije je viši. U tim slučajevima vlada može koristiti relativno neobavezujuće instrumente, kao što su dobrovoljni sporazumi, kodeksi ili smjernice. Kako je prikazano na drugom mjestu, zemlje sa visokim stepenom nepovjerenja, konfliktnom kulturom odlučivanja i višim stepenom korupcije često imaju veći broj zakonski obavezujućih i detaljnih propisa u oblasti sukoba interesa, dok to baš nije slučaj u zemljama sa „visokim stepenom povjerenja“, kao što su skandinavske zemlje. Dakle, djelotvornost mjera u oblasti sukoba interesa ne zavisi isključivo od odabira instrumenata (odozgo prema dole, komandni i kontrolni, zakonski obavezujući, direktno provođenje, sankcije) nego i od nacionalnog konteksta i kulture. „Gdje povući liniju između vidova sukoba interesa koji su sami po sebi nezakoniti i onih kod kojih je dovoljna izjava o postojanju sukoba interesa

zavisi od stepena povjerenja građana u vlasti i od veličine zemlje. Tamo gdje je stepen povjerenja visok, građani mogu biti spremni da prihvate propis kojim se dozvoljava da direktor neke agencije angažuje svog rođaka pod uslovom da se to unaprijed prijavi. Tamo gdje je javnost sumnjičava prema vlastima može biti neophodno donijeti propis kojim se zabranjuje angažovanje članova rodbine³⁴

Državnim vlastima obično na raspolaganju stoji širok spektar alata. U pregledu koji slijedi odlučili smo da ove alate klasifikujemo u kategorije kao što su ekonomski alati, zakonski alati, alati ubjeđivanja, rukovodni alati i drugi. Druge klasifikacije prave razliku između pristupa „štapa i mrkve“ ili „neobavezujućih i obavezujućih propisa“.

Diskusije o prednostima i manama pravog izbora instrumenata u oblasti sukoba interesa i dalje traju. Za sada se čini da porast interesovanja za politike sukoba interesa nije nužno doveo do veće jasnoće i konsenzusa po pitanju djelotvornosti politika sukoba interesa u različitim kontekstima, o pravilnom odabiru instrumenata politike u okviru najbolje organizacione koncepcije etičkih infrastruktura, kao ni do odgovora na pitanje koja vrsta podsticaja, nagrada ili kazni najbolje funkcioniše u kojoj situaciji. Na primjer, dok neki stručnjaci ističu potrebu za više bihevioralnim pristupima i „podsticanjem“ u području etike, drugi smatraju da nema dovoljno kontrole i nadzora. Drugi opet ističu potrebu za više intrinzičkim podsticajima da se

34. Richard E. Messick, Policy considerations when drafting conflict of interest legislation, u: Jean-Bernard Auby et al., Corruption and Conflict of Interest, op. cit., str. 115.

čini dobro i upozoravaju na preveliku pažnju koja se poklanja pristupima baziranim na poštovanju propisa. Neki su, pak, skeptični po pitanju djelotvornosti pristupa zasnovanih na vrijednostima i nezakonodavnim instrumentima.

Međutim postoje dokazi o značaju opšte etičke klime u organizacijama i značaju organizacione pravde³⁵ te odnosu između etičkog liderstva i ponašanja sljedbenika. Uprkos stavu da se etičko ponašanje ne može podučavati u pojedinačnim slučajevima, organizacije mogu osmisliti strukture, procese i strategije kojima se takvo ponašanje podstiče i podržava. Ovdje se pažnja preusmjerava sa sklonosti pojedinačnih zaposlenika na mogućnost koncipiranja solidnih organizacionih struktura i koherentnih sistema upravljanja integritetom. Trenutno među naučnicima prevladava konsenzus da su za integritet odgovorni organizacija i rukovodstvo.

35. Vidi naročito Treviño, L. K. 1990. A cultural perspective on changing and developing organizational ethics. *Research in Organizational Change and Development*, 4: 195-230; Treviño, L. K., Hartman, L. P., & Brown, M. 2000. Moral person and moral manager: How executive develop a reputation for ethical leadership. *California Management Review*, 42: 128-132; Russel Cropanzano/Jorgan H. Stein/Thierry Nadisc, *Social Justice and the experience of emotion*, Routledge, New York, 2011 Trevino, op. cit.

Konceptualizacija pravila, etičkih kodeksa i kodeksa ponašanja

Generalno gledajući problem nije u pomanjkanju pravila nego u nedovoljnoj jasnoći i velikoj fragmentaciji postojećih pravila. U međuvremenu pravila u oblasti sukoba interesa su promovisale različite međunarodne organizacije, kao što su UN, OECD, Vijeće Evrope i EU (OLAF), koje su donijele vlastita pravila, standarde, (modele) kodekse i smjernice. Na ovo treba dodati brojne nacionalne, regionalne i lokalne propise i standarde.

Prema najnovijim brojkama u zemljama EU (2008) „dominantan“ pristup u većini tih zemalja je regulacija problematike sukoba interesa propisima koji obuhvataju čitav sektor javne uprave. Odgovarajući propisi doneseni su u 23 države članice, od kojih je 17 usvojilo kodekse ponašanja, a 14 primjenjuje „kombinovani“ pristup i za regulisanje sukoba interesa u javnoj upravi koristi i propise i kodekse ponašanja. Ovome treba dodati i postojeće propise, pravila i standarde o sukobu interesa u saveznim i decentralizovanim zemljama. Međutim, ovim pregledom se samo pokazuje da li su odgovarajući propisi ili kodeksi doneseni, bez ulaženja u detaljnu analizu intenziteta odredbi koje se odnose na integritet niti postojanja propisa i pravila na različitim podnacionalnim nivoima vlasti. U Njemačkoj, na primjer, svih 16 Bundesländer (saveznih država) je donijelo vlastite propise o korupciji, prevari i sukobu interesa.

Prema Demmkeu i saradnicima (2008) korištenje zakona je preovladavajući vid regulacije. Dok je većina država članica EU usvojila opšte zakone o zabrani korupcije i prevara, manji broj je usvojio i konkretne zakone i propise kojima se reguliše

sukob interesa. Malo zemalja je usvojilo opšte zakone o sukobu interesa koji se primjenjuju na sve institucije. Umjesto toga, većina zemalja ima različita i zasebna pravila za različite institucije. Isto se može reći i za kodekse. Etički kodeksi u gotovo svim zemljama, regijama i lokalnim upravama su namijenjeni pojedinačnim institucijama, a tek rijetko (kao što je to slučaj sa „Sedam principa javnog života“ (*Seven Principles of Public Life*) u UK) se primjenjuju na čitav vladin sektor. Pored toga, dok neke zemlje imaju izrazito regulisane sisteme, druge regulišu samo određena pitanja.

Može se napraviti još jedna razlika između regulatornih instrumenata: ovdje je važno istaći razlike između većine zemalja koje problematiku sukoba interesa uređuju opštim i/ili posebnim sektorskim zakonima (i kodeksima) i Ujedinjenog Kraljevstva, a djelimično i Nizozemske i Danske, koje pitanje sukoba interesa uređuju gotovo isključivo - što je slučaj u UK, ili djelimično - u slučaju Danske i Nizozemske, opštim i posebnim sektorskim kodeksima. Što se tiče nacionalnih institucija, najveću regulatornu gustoću nalazimo u slučaju evropskih centralnih banaka i vlada. Parlamenti su najmanje regulisane institucije. Iako razlike između centralnih banaka i vlada nisu značajne, one jesu značajne između svih institucija i parlamenata. Relativno nizak stepen regulacije parlamenata u Evropi pokreće pitanje da li su parlamenti strukturalno nedovoljno regulisani i, ako jesu, zašto je to tako? Prema američkoj literaturi parlamenti jesu zaista nedovoljno regulisani i to zato što bi zakonodavci trebali sami sebe regulisati, a u praksi većina parlamenata nije previše spremna na samoregulaciju.

Nedovoljna regulisanost parlamenata bi mogla zaista biti problematična. Na primjer, u svojoj skorašnjoj studiji GRECO

analizira izloženost parlamentaraca Vijeća Evrope korupciji i sukobu interesa. „Parlamentarna skupština Vijeća Evrope (PSVE), kao i bilo koja druga nacionalna ili nadnacionalna parlamentarna skupština, nije imuna na rizike od korupcije“.³⁶ Zapravo veliki broj studija organizacije Transparency International pokazuje da je politički sektor jedan od najkorumpiranijih sektora. Ako je ovo zapažanje tačno, onda bi iz toga trebalo izvući zaključak da izabrane predstavnike i zakonodavce treba strože regulisati nego ostale kategorije, kao što su državni službenici na primjer.

Sve veći broj međunarodnih, evropskih, nacionalnih, regionalnih i lokalnih organa usvaja različite vrste kodeksa u oblasti sukoba interesa. Zbog ovog sve većeg interesovanja za usvajanje ovog konkretnog instrumenta za borbu protiv korupcije raste i interesovanje za ocjenjivanje djelotvornosti kodeksa.

Međutim, prisutno je neslaganje u pogledu sadržaja ovih etičkih dokumenata. Prema OECD-u, između kodeksa ponašanja i etičkih kodeksa postoji razlika u definiciji. Kodeks ponašanja služi kao instrument pristupa zasnovanog na poštovanju pravila. Njime se konkretno i nedvosmisleno definiše očekivani način ponašanja i propisuju stroge procedure nadzora i kažnjavanja kojima se garantuje poštovanje kodeksa. Etički kodeks se temelji na pristupu upravljanja zasnovanom na vrijednostima pri čemu je pažnja usmjerena na opšte vrijednosti, a ne na konkretne smjernice uz oslanjanje na sposobnost zaposlenih za moralno rasuđivanje.

36. GRECO, Assessment of the Code of Conduct for Members of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, GRECO (2017) 5 fin, 19 juni 2017, str. 4.

Namjena etičkog kodeksa je da podrži i podučava poštovanje tih vrijednosti u svakodnevnom životu (OECD, 2009, str. 34).

Kodeksi za različite kategorije institucija, sektora, politika, kao i kategorije osoblja se također značajno razlikuju. Pored toga, ti različiti kodeksi se razlikuju i po svojim pravnim i političkim dejstvima. Također, kada je riječ o izrazu „kodeks“, veliki broj zemalja pravi razliku između etičkog kodeksa, kodeksa ponašanja i kodeksa pravila i propisa.³⁷

Prema Frankelu moguće je razlikovati tri vrste etičkih kodeksa. Aspiracioni kodeks je dokument kojim se definišu ideali kojima bi u praksi trebalo težiti. Umjesto bavljenja pojmovima dobrog i lošeg, naglasak je na najpotpunijem ostvarenju ljudskog dostignuća. Druga vrsta kodeksa je edukativni kodeks u kojem se komentarima i tumačenjima nastoje pojasniti njegove odredbe. Čini se svjestan napor kako bi se pokazalo na koji način kodeks može pomoći u rješavanju etičkih problema u profesionalnom radu. Treća vrsta je regulatorni kodeks kojim se propisuju detaljna pravila profesionalnog ponašanja i koji služi kao osnov za odlučivanje po žalbama. Pretpostavka je da se poštovanje tih pravila može osigurati kroz sistem nadzora i različitih vrsta sankcija. Iako su konceptualno različiti, u praksi svaki kodeks može predstavljati kombinaciju odlika ove tri vrste kodeksa. Odluka o tome koja vrsta kodeksa je najadekvatnija za neku profesiju u određenom trenutku će nužno biti zasnovana na mješavini pragmatičnih i normativnih faktora.³⁸

37. M. Van Wart, Codes of Ethics as Living Documents, u: Public Integrity, Tom. 5, br. 4, str. 331.

38. Frankel, M.S. 1989, Professional Codes: Why, How, and with What Impact?, u: Journal of Business Ethics, br. 8, str. 110-111, 1989.

Kategorije kodeksa³⁹

- ▶ Pravno obavezujući ili dobrovoljan
- ▶ Aspiracioni, usmjeren na poštovanje pravila ili regulatorni,
- ▶ Edukativni ili odnosi s javnošću
- ▶ Integrativni etički instrument ili vodič
- ▶ Kombinovan sa sankcijama ili bez mehanizama odvraćanja
- ▶ Detaljan ili opšteg karaktera/kratak

Dejstvo kodeksa i pravila u oblasti sukoba interesa - više pravila, veća djelotvornost?

U Izvještaju EK o borbi protiv korupcije iz 2014. godine navodi se da je u mnogim zemljama neophodno uložiti značajne dodatne napore kako bi se zahtjevi utvrđeni zakonom ili kodeksima ponašanja preveli u praksu. Politike o sukobu interesa su posljednjih godina postale bolje regulisane, detaljnije, više institucionalizovane, ali samim tim i više birokratske i fragmentirane. Danas većina zemalja primjenjuje sve sofisticiranije pristupe sukobu interesa u različitim sektorima, za različite nivoe vlasti te za različite profile zaposlenih, kao što su rukovodioci, zakonodavci, bankari i sudije. Pored ovih zabrana i restrikcija, različite zemlje i institucije primjenjuju nove mjere koje se tiču obaveze prijavljivanja podataka, transparentnosti, instrumenata nadzora i kontrole te politika obuke i podizanja svijesti. Pored inherentnih ograničenja u

39. Demmke et al., *Regulating Conflicts of Interest*, op. cit., str. 146.

regulisanju „ponašanja“, neke zemlje usvajaju impresivne liste zabrana i ograničenja.

Usljed svega toga postojeća pravila i standardi su fragmentisani i nedosljedni. Na primjer, GRECO (2017)⁴⁰ u svojoj Ocjeni Kodeksa ponašanja zastupnika u Parlamentarnoj skupštini Vijeća Evrope navodi: „Parlamentarna skupština Vijeća Evrope (PSVE) je u proteklih deset godina usvojila različita pravila u cilju regulisanja ponašanja zastupnika i očuvanja njihovog integriteta. Međutim, ovim umnožavanjem tekstova - koji su, 2015. godine, nespretno sabrani u jednoj zbirci pod nazivom „Kodeks ponašanja zastupnika u Parlamentarnoj skupštini“ (Déontologie des membres de l'Assemblée Parlementaire) – dobio se jedan regulatorni okvir koji zahtijeva brojne izmjene (...). Veza između različitih tekstova je nejasna što može biti zbunjujuće. Sukcesivno su usvajani različiti setovi standarda kako bi se obradile različite kategorije parlamentarnih aktivnosti/funkcija (...). Jedinostvenim, sveobuhvatnim i dosljednijim regulatornim okvirom za standarde integriteta, kojim bi se zamijenili različiti rascjepkani tekstovi, postiglo bi se bolje razumijevanje i upoznatost sa ovim standardima kod onih koji treba da ih primjenjuju i da ih se pridržavaju.

40. GRECO, Assessment of the Code of Conduct for Members of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, GRECO (2017) 5 fin, 19 juni 2017.

Takav okvir bi također pomogao u smanjenju nepotrebnih nedoumica po pitanju primjene ovih standarda“⁴¹

Najveća regulatorna gustina se susreće u nacionalnim centralnim bankama i nacionalnim vladama. Parlamenti su najmanje regulisane institucije. Isto tako, situacija u Parlamentarnoj skupštini Vijeća Evrope (PSVE) je reprezentativna za mnoge nacionalne parlamente: Dok je PSVE odigrao ključnu ulogu u promovisanju potrebe da se reguliše i poveća transparentnost lobiranja i kontakata sa trećim stranama, to još uvijek nije na odgovarajući i sveobuhvatan način regulisano za sam PSVE“. U prethodno pomenutom izvještaju GRECO-a zaključuje se da PSVE nedostaju pravila i standardi, naročito u vezi sa sukobom interesa i primanjem poklona.

Kada je riječ o Evropskoj uniji, države članice koje su pristupile EU poslije 2005. godine su uglavnom više regulisane od starih država članica, dok SAD i Kanada imaju detaljnija pravila od većine evropskih zemalja.

41. Jedna od prvih GRECO-vih preporuka u izvještajima iz četvrtog kruga evaluacije koji su do sada usvojeni odnosila se na donošenje kodeksa ponašanja parlamentaraca ili unapređenje opšteg pristupa i postojećih pravila - i to se odnosilo na više od 40 zemalja članica GRECO-a. Konkretno preporuke koje se tiču dosljednosti, jednoobraznosti i opšteg kvaliteta postojećih pravila bile su upućene posebno Irskoj (tačka 50, preporuka i izvještaja), Italiji (tačka 46, preporuka i), Letoniji (tačka 38, preporuka iii), Malti (tačka 31, preporuka i), Poljskoj (tačka 40, preporuka ii) i Portugalu (tačka 47, preporuka ii).

Zemlje se značajno razlikuju po stepenu politika transparentnosti, ovlaštenjima različitih etičkih komisija i odbora, obuci i zahtjevima u pogledu prijavljivanja informacija (npr. prijavljivanje ličnih prihoda, porodičnih prihoda, prijavljivanje lične i porodične imovine itd.). Pored toga, značajne razlike postoje i u pogledu pravila i standarda u oblasti politike o periodu po prestanku radnog odnosa (postojanje „perioda hlađenja“, postojanje strogih ili fleksibilnih, ili nepostojanje ograničenja i kontrole aktivnosti nakon prestanka radnog odnosa), potpunog ili samo djelimičnog ograničavanja i kontrole primanja poklona i drugih koristi, ličnih i porodičnih ograničenja u vezi sa imovinom i zahtjevima u pogledu dezinvestiranja. Generalno postoje velike razlike u pogledu perioda po prestanku radnog odnosa pa ne iznenađuje što je GRECO u svojoj ocjeni pravila i politika PSVE zaključio da se „različitim odredbama koje se pojavljuju u zbirci iz 2015. godine ne uvode stroga ograničenja „za period po prestanku radnog odnosa“, na primjer u vidu takozvanog perioda „hlađenja“, kojim bi se, između ostalog, smanjila podložnost zastupnika u PSVE neprimjerenim ponudama ili čak mitu u vidu poslovnih mogućnosti. Zastupnici u PSVE se stoga, po isteku mandata, mogu baviti bilo kakvim profesionalnim ili drugim aktivnostima“.⁴² Promovisanje sve većeg broja međunarodnih, nacionalnih i regionalnih zakona, smjernica, alata, kao i postojeći poticaji u oblasti izgradnje kapaciteta, preuzimanja, primjene i provođenja etičkih standarda predstavljaju jednu od glavnih prepreka u borbi protiv sukoba interesa u Evropi. Naravno, opšti stav je da su različiti međunarodni mehanizmi za nadzor doprinijeli

42. GRECO, op. cit.

poštovanju pravila na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou. Međutim, sve je primjetniji i nedostatak horizontalne i vertikalne integracije u smislu usklađenosti sa odgovarajućim mehanizma za nadzor i provođenje, kao i sa vladavinom prava uopšte, ali i između međunarodnog, evropskog, nacionalnog, regionalnog i lokalnog nivoa vlasti. Nijedna zemlja, institucija niti parlamentarna skupština ne poziva na deregulaciju etičkih politika. Naprotiv, sve zemlje i međunarodne organizacije i dalje povećavaju broj instrumenata.⁴³

U junu 2017. godine novoizabrana francuska vlada predstavila je svoj novi „moralizacijski zakon“ za koji je novoizabrani predsjednik Emmanuel Macron obećao da će očistiti francusku politiku nakon niza skandala u vezi sa prevarama. Ministar Bayrou je rekao da svrha ovog prijedloga zakona nije „rješavanje ličnih moralnih problema“ nego iskorjenjivanje sukoba interesa. Novi zakon bi trebao biti usmjeren na sukobe interesa i njime zastupnicima u parlamentu, lokalnim predstavnicima i višim državnim službenicima treba zabraniti zapošljavanje članova porodice i propisati obavezu prijavljivanja ličnih interesa. Umjesto dobijanja određenog iznosa za pokrivanje troškova bez obaveze pravdanja nastalih troškova, za naknadu troškova moraće dostaviti priznanice. Svakom ko je osuđen za krivično djelo ili prekršaj koji se tiče poštenja biće zabranjeno obavljanje javnih funkcija u periodu od 10 godina. Samo jedan dan nakon predstavljanja ovog nacrtu zakona francuski predsjednik je osramoćen pošto je jedan od njegovih ministara bio prinuđen da da ostavku zbog nekog posla sa nekretninama, što pokazuje

43. Christoph Demmke/Timo Moilanen, 2012, Effectiveness of Public – Service Ethics and Good Governance in the Central Administration of the Eu-27, Peter Lang, Frankfurt/M., str. 133.

da su zakoni o sukobu interesa postali i politički instrument. Prema Starku politike sukoba interesa su postale „moralno minsko polje“ (Stark, 2000⁴⁴). Dok „slučaj predsjednika Trumpa“ ilustruje postojanje brojnih sukoba interesa, slučaj „predsjednika Macrona“ ukazuje na „politizaciju“ sukoba interesa..

Prema Starku „došli smo do tačke gdje od nosilaca javnih funkcija zahtijevamo da nas uvjeravaju da njihov službeni sud nije pod pritiskom i to u mjeri koja iziskuje sve sofisticiranije izlete u njihovu (a često i sopstvenu) moralnu psihologiju“⁴⁵.

Kao rezultat toga „mi sada preventivno zabranjujemo svim nosiocima funkcija da ulaze u neprestano rastući broj konkretnih situacija čije je postojanje moguće činjenično utvrditi pošto bi one mogle dovesti do unutrašnjeg sukoba“⁴⁶. Naročito u vrijeme lažnih vijesti, neprestanog iskrsavanja novih skandala i medijskog interesovanja, percepcijama (ne) poštenja lako je manipulirati ako sukob interesa postane sredstvo moralne stigmatizacije, političko oružje i moralna mjera ljudi, kada se „zapravo radi samo o zakonu“.⁴⁷ Johnston (2005)⁴⁸ tvrdi da zakonski propisi zanemaruju suštinske aspekte percepcije moralnosti i pravde u društvu u cjelini ignorišući osnovne elemente liderstva i odgovornosti u javnoj

44. Andrew Stark, 2000, *Conflict of Interest in American Public Life*, Harvard, Cambridge, str. 263.

45. Stark, *Conflict of Interest*, op. cit., str. 3.

46. Stark, *Conflict of Interest*, op. cit., str. 264.

47. Stark, *Conflict of Interest*, op. cit., str. 266.

48. M. Johnston, 2005, *Keeping the Answers, Changing the Questions: Corruption Definitions Revisited*, u: *Politische Vierteljahreszeitschrift*, str. 69.

upravi. Sistemi zasnovani na poštovanju pravila i sankcijama lakše se primjenjuju, nedvosmisleni su i kreatorima politika služe kao korisno sredstvo da se odgovori na zahtjeve javnosti nakon pojedinačnih skandala sa korupcijom. Pored toga, upravljanje poštovanjem propisa višim rukovodiocima daje pravni štiti nakon Johnstonove (2005)⁴⁹ argumentacije da oni zakonske odredbe mogu iskoristiti da okrive kršenje zakona umjesto sistematskih organizacionih nedostataka u liderstvu i pomanjkanja odgovornosti. Međutim, pristupi zasnovani na poštovanju propisa mogu imati i neke negativne nuspojave. Iako je ovaj pristup veoma adekvatan za garantovanje „poštovanja zakona“, malo je vjerovatno da će se njime doprinijeti njegovanju kulture integriteta.

Dakle, ne postoji manjak pravila i standarda u oblasti sukoba interesa. Sukobi interesa su sve regulisaniji što ne znači da se njima bolje upravlja niti da se ti propisi provode u velikom broju zemalja. Zbog fragmentacije pravila nema jasne definicije sukoba interesa pošto se previše definicija preklapa. Ovaj fokus na regulaciji umjesto na provođenju može se objasniti na sljedeći način. U savremenom društvu se izgleda kod pojave političkih skandala ili novih sukoba interesa „...neuspjeh pripisuje loše pripremljenim zakonima ili nedovoljnom broju zakona; po pravilu, rješenje se nalazi u „pametnijim“ pravnim rješenjima ... Nakon ozbiljnog skandala, garantovanje integriteta i percepcije integriteta važnije je od efikasnosti. Kompromis između integriteta i efikasnosti se rijetko uopšte uzima u razmatranje“.⁵⁰

49. M. Johnston, *Keeping the Answers*, op. cit., str. 69.

50. Antechiarico/Jacobs, *The Pursuit of Absolute Integrity*, op. cit., str. 12.

Pravila o sukobu interesa kao djelotvoran instrument u borbi protiv korupcije

Iskustvo je pokazalo da pravila i standardi mogu imati nuspojave koje mogu biti i negativne i pozitivne, na primjer bolji društveni ishodi, ali i povećanje birokratije, i administrativnog opterećenja. Pravila o sukobu interesa mogu biti u sukobu sa drugim pravima, neprovođiva, kontraproduktivna u praksi ili mogu predstavljati prepreku za dovođenje iskusnih ljudi u javnu službu. OECD je upozorio da previše strogi pristupi, pretjerane zabrane i ograničenja mogu imati negativan uticaj. Prema tome, modernom politikom sukoba interesa treba uspostaviti ravnotežu između potrebe za uređivanjem problematike sukoba interesa i garantovanja slobode i fleksibilnosti pojedincima i organizacijama.⁵¹

Stroga pravila i standardi nisu garancija etičnosti vlasti. Izgleda da je, naročito u nekim zemljama srednje i istočne Evrope, jedan od ciljeva uvođenja strogih i detaljnih pravila bio da se nosiocima javnih funkcija preventivno zabrani „da ulaze u neprestano rastući broj konkretnih situacija čije je postojanje moguće činjenično utvrditi pošto bi one mogle dovesti do unutrašnjeg sukoba.“⁵² Drugi cilj je očigledno bio da se ispune uslovi za članstvo u EU. Situacija u nekim srednjeevropskim zemljama (npr. u Bugarskoj) predstavlja zanimljiv kontrast u odnosu na situaciju u većini skandinavskih zemalja koje imaju puno manje pravila i standarda, ali istovremeno i mnogo niži stepen korupcije i mita.

51. OECD, *Managing Conflicts of Interest*, 31 mart 2006, str. 8.

52. Stark, *Conflict of Interest*, op. cit., str. 264

Na osnovu svega prethodno navedenog može se postaviti hipoteza da veći broj propisa ne dovodi do manje korupcije. Naprotiv, izgleda da veća regulacija nije neophodna tamo gdje postoji visok stepen povjerenja javnosti. Međutim, to ne znači da bi zemlje sa visokim stepenom korupcije i sukoba interesa trebale smanjiti broj propisa. Stroga pravila nisu nužno preduslov za niži stepen sukoba interesa. Previše etičkih mjera može negativno uticati na javni interes umjesto da ga unaprijedi. Problem je u tome što postoji rizik da subjektivna percepcija o porastu stepena sukoba interesa „odražava opšte predispozicije građana a ne stvarno doživljenu korupciju.”⁵³

Pozitivni aspekti pravila i standarda⁵⁴

Može se tvrditi da povećanje broja propisa i veća očekivanja u oblasti etike treba pozdraviti te da je to dokaz kritičnijeg i zrelijeg odnosa građana prema organima vlasti. Zapravo, tolerancija građana prema neetičkom ponašanju je sada manja nego ikada. Od javnih službenika se očekuje da imaju visoke standarde integriteta pošto posjeduju značajnu moć, uticaj i diskreciju u odlučivanju. Zbog svega toga, standardi integriteta moraju biti visoki.

Studija koju je proveo Gaugler⁵⁵ pokazuje da, što je veći prestiž i viši položaj nosioca javne funkcije, više preduzeća

53. Stephen van de Walle, Decontaminating Subjective Corruption Indicators, Rad predstavljen na konferenciji EGPA, Leuven, juni 2005, str.16

54. Ovo poglavlje se poziva na nalaze u Demmke et al. (2008), Regulating Conflicts of Interest, op. cit., str. 117-121.

55. Gaugler, M., Bundestagsabgeordnete zwischen Mandat und Aufsichtsrat, VDM, Saarbrücken 2006, str. 108.

i organizacija pokušava da uspostavi kontakt i ponudi mu članstvo u odborima. Shodno tome, političari i državni službenici na visokom nivou često, po odlasku sa funkcije, preuzimaju nove i važne položaje i funkcije u preduzećima i organizacijama. Imajući to u vidu čini se prikladnim da se posebnim pravilima i standardima reguliše ponašanje nosilaca javnih funkcija i javnih službenika. Također, oni koji podržavaju donošenje većeg broja kvalitetnijih propisa u oblasti prijavljivanja finansijskih sredstava tvrde da su pravila i standardi značajni zato što nosioci javnih funkcija i visoki funkcioneri „obavljaju dužnosti koje su toliko značajne i toliko odgovorne da javnost opravdano može zahtijevati da bude upućena u neke detalje o njihovoj ličnoj finansijskoj situaciji i potencijalnim sukobima koji bi iz toga mogli proizaći“.⁵⁶

Transparentan sistem koji svi u organizaciji poštuju kao nešto što se samo po sebi podrazumijeva pokazaće javnosti da ta organizacija ispunjava svoju ulogu pošteno i bez nedoličnih uticaja. Naročito, često upravo komplikovani zahtjevi u pogledu transparentnosti i objavljivanja informacija budu ti zbog kojih se važne informacije otkriju javnosti. Postojanje strogih zahtjeva u pogledu transparentnosti ne mora nužno po automatizmu doprinijeti povećanju povjerenja javnosti. Dakle, integritet, otvorenost i posvećenost javnom interesu predstavljaju neophodne uslove za povećanje povjerenja javnosti. Zagovarači većeg broja i boljeg kvaliteta propisa ne pretvaraju se uvijek da će se time smanjiti korupcija i sukobe interesa. Međutim, dodatni standardi mogu odvratiti javne službenike i nosioce javnih funkcija od spornog ponašanja.

56. Mackenzie, Scandal Proof, op. cit., str. 168.

Feldheim i Wang dokazuju da etičko ponašanje javnih službenika pozitivno utiče na povjerenje javnosti. Ovi autori zaključuju da je stepen javnog povjerenja veći u gradovima u kojima rukovodioci imaju viši stepen percepcije etičkog ponašanja⁵⁷.

Debata o djelotvornosti kodeksa ponašanja

Bez obzira na postojeća istraživanja i dalje nije jasno na koji način i da li uopšte kodeksi ponašanja ispunjavaju svoje ciljeve. Ova nesigurnost se može objasniti raznolikošću postojećih vrsta kodeksa, razlikama u institucionalnom, političkom i pravnom kontekstu, kao i poteškoćama u formulisanju samih kodeksa.

Prema jednom nedavno provedenom istraživanju⁵⁸ o uticaju kodeksa samo dvije studije pokazuju da kodeksi ponašanja mogu imati pozitivan uticaj na stav i ponašanje zaposlenih, dok je zaključak većine studija da kodeksi imaju ograničeni uticaj. „Rezultati (...) ne pokazuju značajan uticaj na etički stav ili ponašanje niti su kodeksi ponašanja imali direktan uticaj na stav organizacije“⁵⁹. Pozitivni uticaji se bilježe samo tamo gdje su kodeksi kombinovani sa drugim elementima kojima se podstiče etička lokalna kultura. Sve u svemu u literaturi se nailazi na širok spektar odrednica i ishoda kodeksa ponašanja,

57. M.A. Feldheim/X.Wang, 2004, Ethics and Public Trust, u: Public Integrity, 2003-2004, Tom. 6, str. 73.

58. Julia Thaler and Bernd Helmig, 2016, Do Codes of Conduct and Ethical Leadership influence Public Employees Attitudes and Behaviours, in: Public Management Review, tom. 18, 9, 1365-1399.

59. Thaler and Helmig, op. cit., str. 1378.

kao što su relevantnost različitih elemenata sadržaja, učestalost komunikacije i podrška rukovodstva kodeksu.⁶⁰ Samo postojanje kodeksa ponašanja kao formalnog kulturnog artefakta upoređeno je sa ličnom snažnom podrškom sadržaju kodeksa.⁶¹ Studije pokazuju da kodeksi ponašanja imaju pozitivan uticaj na etičke percepcije, kao što su svijest o etičkim pitanjima i njihovo razumijevanje, podrška etičkom ponašanju i samo etičko ponašanje.⁶² Međutim prema Thaleru i Helmigu uticaj kodeksa ponašanja na stavove i ponašanje zaposlenih u javnoj upravi treba dodatno istraživati.⁶³

Pored toga, moguće je da su kodeksi od koristi samo onim ljudima koji traže smjernice pošto žele da postupaju etički. Ako neki nosilac javne funkcije želi da postupi na neetički način, malo je vjerovatno da će ga kodeks spriječiti u tome.⁶⁴ Prema tome, kodeksi bi trebali imati edukativni efekat. „Međutim, jednom kada se napišu, iskrsavaju značajni problemi“. Na primjer, kodeksi koje ne prati djelotvorna strategija implementacije u instituciji i podrška sa vrha vjerovatno će biti relativno

60. M. Kaptein, 2011, Toward effective codes: Testing the relationship with unethical behaviour. *Journal of Business Ethics*, 99: 233-251.

61. M.S. Schwartz, 2004, Effective corporate codes of ethics: Perceptions of code users. *Journal of Business Ethics*, 55: 323-34.

62. B. Stevens, B. 2008, Corporate ethical codes: Effective instruments for influencing behaviour. *Journal of Business Ethics*, 78: 601-609.

63. Julia Thaler and Bernd Helmig, do Codes of Conduct and Ethical Leadership influence Public Employees Attitudes and Behaviour, op. cit., str. 1368/1369.

64. Hine, Codes of Conduct,, u: Saint-Martin/Thompson, op. cit., str. 45.

beskorisni. Isto važi i za nepostojanje izvršenja i sankcija za povredu dužnosti. Prema Gilmanu „Uspješni kodeksi počivaju na okruženju koje je spremno da ih njeguje“.⁶⁵Jednu drugu nuspojavu obradili su Anechiarico i Jacobs (1997). U svojoj „analizi projekta borbe protiv korupcije“, koja je provedena u gradskoj upravi New Yorka, autori su zaključili da kodeksi ponašanja mogu doprinijeti stigmatizaciji stvaranjem slike o kroumpiranim javnih službenicima što za rezultat ima manju motivisanost za rad i veći pritisak da se prilagodi rascjepkanim vrijednostima. Iz ovoga proizilazi da oprez i strah od etički nedoličnog ponašanja može uticati na sporije donošenje odluka uz uključivanje više instanci što je u suprotnosti sa paradigmom efikasnosti koja stoji iza decentralizacije diskrecionih prava rukovodstva i zamagljivanja granica između javnog i privatnog sektora (Anechiarico i Jacobs, 1997, str. 174).

Tamo gdje je korupcija društveno prihvaćena kodekse ponašanja moraju pratiti napredni kadrovski mehanizmi, kao što je zapošljavanje i zamjena zaposlenih. U situaciji u kojoj su kontrolne instance i mehanizmi posvećeni poštovanju zakona suštinski pod uticajem korupcije, tj. u pokretanju sudskih postupaka i sudskom kažnjavanju, kodeks rukovođenja zasnovan na vrijednostima ima malo uticaja na etičko ponašanje javnih službenika (OECD, 2016, str. 8). Postojanje ovog rukovođenja koje predstavlja paradoks integriteta prihvaćeno je i među drugim intelektualcima koji se bave

65. S.Gilman, 2005, Ethics Codes and Codes of Conduct as Tools for Promoting an Ethical and Professional Public Service: Comparative Successes and Lessons, Washington, DC, 2005.

javnom etikom. Prema Nieuwenbourgu⁶⁶, iako se na kodekse mora gledati kao na instrumente kojima se građanima vraća povjerenje u javnu upravu tako što se ulažu naponi u cilju etičkog usmjeravanja, instrumentalizacija etičke rasprave u kojoj se debatuje o ulozi integriteta u upravi može imati sasvim suprotan učinak ako se politike donose kao reakcija na skandal koji se već desio. U takvom scenariju uvođenje kodeksa može biti shvaćeno kao pokazatelj nedostatka integriteta što može imati za posljedicu još veće nepovjerenje javnosti. Jedan od nedostataka kodeksa ponašanja je to što ih, u poređenju sa drugim instrumentima, uglavnom karakterišu slabi izvršni mehanizmi, a njihovo provođenje u velikoj mjeri zavisi od postojanja ambijenta povjerenja.

U ovom kontekstu, značajan faktor koji treba uzeti u obzir su konsultacije sa svim ključnim akterima u fazi izrade, učešće svih ključnih osoba u izradi teksta kodeksa. Djelotvoran kodeks i njegovi ciljevi moraju biti formulisani u okviru jednog inkluzivnog procesa koji kreće odozdo na gore i za koji postoji veća vjerovatnoća da će dati bolje rezultate pošto su zaposleni upućeni u izradu kodeksa pa će biti spremniji da ga poštuju. Ovaj inkluzivni proces izrade kodeksa koji ide odozdo na gore omogućava također da sadržaj kodeksa bude formulisan tako da bude lako razumljiv i lako primjenjiv.

Važno je da kodeks bude napisan na jasan, dosljedan i sveobuhvatan način kako bi se mogao realno primijeniti u praksi. Dosljednost podrazumijeva da je kodeks u skladu sa postojećim zakonima i procedurama, dok jasnoća treba imati

66. Paul Nieuwenburg, 2007, The Integrity Paradox. Journal of Public Integrity, tom. 9, 2007.

za cilj maksimalno smanjivanje dvosmislenosti. Međutim, ovaj cilj veće jasnoće je isto tako teško ostvariti kao i smanjivanje birokratije u državama članicama ili bolju regulaciju na nivou EU i nacionalnom nivou.

Drugi značajan faktor za garantovanje djelotvornog funkcionisanja kodeksa tiče se faze primjene. Vrlo često se pisanje i usvajanje kodeksa ponašanja posmatra kao svrha sama po sebi. Kodeksi nakon usvajanja često bivaju zaboravljeni i ne primjenjuju se. Međutim, to je samo prvi korak, a da bi kodeks bio primjenjiv dokument i dio organizacione kulture, neophodan je kontinuirani rad na obuci i podizanju svijesti o njegovom sadržaju. Pored toga, kada je riječ o upoznavanju sa sadržajem različitih kodeksa brojne uprave se usmjeravaju na distribuciju putem interneta i intraneta pa je stoga malo vjerovatno da se javni službenici i članovi nadzornih komisija redovno u svom svakodnevnom životu podsjećaju na postojanje kodeksa. Možda ima mjesta i za sumnju da su ovo najdjelotvorniji kanali komunikacije.

Kodeksom ponašanja se u većini slučajeva ponovo izražavaju i razrađuju vrijednosti i principi koji su već sadržani u zakonima. To je korisno pošto su u većini zemalja relevantne vrijednosti i standardi rasuti u brojnim pravnim dokumentima pa je teško pronaći informacije i razumjeti opšti koncept javne službe. Kako je to zaključio *Transparency International* (TI, 2013, str. 5), glavna prednost kodeksa ponašanja je u tome što je etički okvir institucije organizovan u jednom dokumentu. Prema tome, jedan dokument može dati jasne smjernice o načinu tumačenja zakonitog ponašanja u praksi i etičkih dilema.

Ako se pravilno koriste, zakoni i kodeks ponašanja se međusobno efikasno nadopunjuju. Prema Doigu i Wilsonu (1998, str. 142)⁶⁷ kodeks ponašanja može za javnu upravu predstavljati priliku za stvaranje moralnog kapitala i unapređenje etičkog ponašanja zaposlenih. Ova pretpostavka je zasnovana na tri različita razloga. Prvo, ako su etički standardi sveobuhvatni i dobro poznati, veća je vjerovatnoća da će zaposleni prepoznati i izbjegavati nedolično ponašanje. Drugo, zaposleni nerado čine nešto neetično ako ljudi oko njih znaju da to nije u redu i zašto, i treće, zaposleni vjeruju da će u etički osviješćenom ambijentu prekršaj biti vjerovatnije otkriven (TI, 2013, str. 4).

Etički kodeksi i kodeksi ponašanja se mogu posmatrati kao dva koraka u razvoju zvanične etike. Kao prvi korak, javni organi često počinju tako što definišu svoje osnovne vrijednosti i promovisu ih kroz objavljivanje izjave o osnovnim vrijednostima (etički kodeks). Nakon toga, kako rasprava o etici u javnoj službi napreduje, država je spremna za donošenje sistematičnijih i detaljnijih smjernica u vidu kodeksa ponašanja. Može postojati i treći korak u razvoju u okviru kojeg se kodeks ponašanja spušta na nivo pojedinačnih organa kako bi se dale konkretnije i korisnije informacije o situacijama u praksi. To omogućava pristup odozdo prema gore koji vodi do veće posvećenosti. Nedostatak je u tome što ovaj pristup povećava razlike što, u slučaju izostanka koordinacije, može dovesti do fragmentacije etike u javnoj službi. U mnogim zemljama etička pravila i kodeksi sami po

67. Alain Doig & J. Wilson, 1998. The Effectiveness of Codes of Conduct. *Business Ethics: A European Review*, 7 (3). str. 14.

sebi izgledaju dobro, ali to ne znači da ih različite institucije i ljudi uzimaju za ozbiljno. Problem je često u nedostatku kapaciteta i rada u postupku provođenja. Kodeksi funkcionišu samo ako sadrže uvjerenja i praksu koja već postoji kod ljudi te ako su dobro koncipirani i ako ih razumiju i prihvataju oni koji su obavezni da ih primjenjuju u svom svakodnevnom životu i mogu biti djelotvorni samo u atmosferi povjerenja.

Razlike između različitih kodeksa, njihove funkcije, političke i pravne prirode i značenja u različitim tradicijama i kulturama ukazuju na to da nije preporučljivo predlagati bilo kakav vid model kodeksa ili najbolje prakse. Hine navodi da, premda su britanski, američki i kanadski kodeksi vjerovatno najpoznatiji i najpopularniji,⁶⁸ njemački kodeks „izgleda najbliže onome što bismo mogli smatrati model kodeksom ponašanja. Detaljan je, praktičan i očigledno ga ozbiljno shvataju kako ministarstva tako i pojedinačni državni službenici.“⁶⁹ Drugo je pitanje da li bi se njemački kodeks „uklopio“ u druge pravne i administrativne kulture. Nacionalne kodekse nije lako preslikavati i oni neće imati isto značenje, stepen prihvaćenosti i svrhu u drugim upravnim kulturama stoga bi se prijedlog o uvođenju jedinstvenih kodeksa u različitim pravnim, upravnim i institucionalnim kulturama „mogao smatrati upitnim“.⁷⁰

68. Na primjer, britanski Ministerial code: A Code of Ethics and Procedural Guidance for Ministers, the Canadian Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders ili američki -Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch.

69. Hine, Codes of Conduct, in: Saint-Martin/Thompson, op. cit., str. 66.

70. Hine, Codes of Conduct, in: Saint-Martin/Thompson, op. cit., str. 66.

U tom smislu, Doig i Wilson (1998)⁷¹ smatraju da bi pravilna implementacija kodeksa trebala biti praćena etičkim liderstvom višeg rukovodstva (Doig & Wilson, 1998, str. 141). Ovaj argument podržava i Demmke (2005, str. 99) koji tvrdi da je puko racionalno razumijevanje etike beskorisno. Etika koja se promoviše u kodeksima je djelotvorna samo ako se kodeksom podstiče motivisanost na etičko ponašanje u praksi. U tom smislu, etika se mora doživljavati kao kontinuirani proces inkluzivnog liderstva, učenja i podučavanja pa su stoga kratkoročni efekti malo vjerovatni.

KA BOLJEM MJERENJU I OCJENJIVANJU POLITIKA O SUKOBU INTERESA

Ka nacionalnom monitoringu etičkih politika

Podaci OECD-a pokazuju da su zemlje počele da uvode i koriste više dijagnostičkih alata za mjerenje uticaja politika. Dok je u 2012. godini samo 27% svih zemalja koristilo različite evaluacione mjere u oblasti sukoba interesa, taj procenat je u 2014. godini porastao na 55%.⁷² Zemlje su postale aktivnije u podizanju svijesti o politikama o sukobu interesa i unapređivanju njihovog razumijevanja. U 2014. godini 77%

71. Doig and Wilson, op. cit.

72. OECD, Survey on Managing Conflict of Interest in the Executive Branch and Whistleblower Protection, OECD, Paris OECD, Managing Conflicts of Interest, OECD Publisher, Paris, 2014. Julio Bacio Terracino, OECD, zamjenik šefa Odsjeka za integritet javnog sektora, Direkcija za javnu upravu i teritorijalni razvoj, Preventing and Managing Conflict of Interest in the Public Sector, Powerpoint prezentacija.

svih zemalja je organizovalo obuke o sukobu interesa za javne službenike, 68% svih zemalja je javnim službenicima pružalo službenu savjetodavnu pomoć u slučaju nedoumica u pogledu zakonitosti, procedura i politika.⁷³

Van Dooren pokazuje da sada više zemalja ulaže u ocjenjivanje zaposlenih i vrši evaluaciju njihovih stavova o razvoju etičke klime u organizacijama. „Ocjenjivanje osoblja je samo jedno od brojnih sredstava koja se koriste za monitoring integriteta, ali potencijalno može biti veoma moćno. Prije svega, zaposleni najbolje znaju šta se dešava na radnom mjestu. Oni su najbolji svjedoci poboljšanja ili pada integriteta ili klime integriteta pa se tako na osnovu ocjenjivanja zaposlenih mogu dobiti validniji pokazatelji stvarnog integriteta u odnosu na ocjenjivanje osoba spolja koje često (ali ne uvijek) nemaju direktnog iskustva sa povredom dužnosti. Njihov sud je ... zasnovan na osnovu onoga što vide u svom svakodnevnom radu“.⁷⁴

Uprkos ovim trendovima, pomanjkanje informisanosti i obuke o sukobu interesa je u većini zemalja glavni razlog zašto državni službenici nisu pripremljeni da unaprijed prepoznaju potencijalni sukob interesa.⁷⁵ Na primjer, prema jednoj studiji provedenoj u Poljskoj većina zaposlenih u ministarstvima i drugim državnim službama nema dovoljno znanja i nije dovoljno pripremljena da na odgovarajući način

73. OECD (2014), Survey on Managing Conflict of Interest in the Executive Branch and Whistleblower Protection, OECD, Paris.

74. Ibid.

75. Stefan Batory Foundation (2014), The Conflict of Interest in the Polish Government Administration, Warsaw.

reaguje na slučajeve sukoba interesa⁷⁶. Uopšteno govoreći „između institucija postoje ogromne razlike u pristupima sukobima interesa. Neka ministarstva imaju relativno dobro pripremljene i razrađene sisteme za borbu protiv korupcije, uključujući rizike koji se tiču sukoba interesa (npr. Ministarstvo nacionalne odbrane), u nekim postoji određena infrastruktura u ovoj oblasti, ali se ona ne koristi na odgovarajući način, dok je u nekim svijest o sukobu interesa na tako niskom nivou da se čak ni najosnovnija rješenja koja su na raspolaganju ne prepoznaju kao alati za rješavanje ovog problema“⁷⁷.

Nedovoljno poznavanje pravila i politika je također problem i kada je riječ o izabranim predstavnicima. U pomenutom izvještaju GRECO-a navodi se: U principu, zastupnici u PSVE su, prema saznanjima, nedovoljno upoznati sa postojećim standardima integriteta. PSVE mora pokazati veću riješenost da radi na boljem zastupnika i osiguravanju obuke i smjernica o implikacijam pravila ponašanja“⁷⁸.

Djelotvornost politika prijavljivanja⁷⁹

Posljednjih godina politike prijavljivanja su postale značajan instrument u monitoringu politika sukoba interesa. Princip proaktivnog davanja informacija prema kojem informacije moraju biti dostupne javnosti prije nego što ih javnost zatraži je značajan u ostvarivanju veće odgovornosti,

76. Stefan Batory Foundation (2014), op. cit., str. 13.

77. Stefan Batory Foundation, op.cit, str. 14.

78. GRECO, 2017, op. cit., str. 3.

79. Demmke et al. (2008), Regulating Conflicts of Interest, op. cit., str. 128/129.

transparentnosti i otvorenosti u organima vlasti. Trend sve većih zahtjeva u pogledu prijavljivanja je postao popularan. Javna dostupnost informacija koje prijavljuju donosioci odluka na najvišem nivou smatra se značajnom za jačanje povjerenja u vlasti. Popularnost javnog objavljivanja „izgleda djelimično leži u jednostavnoj primjeni i poruci koja se time šalje o opredijeljenosti organa vlasti ka transparentnosti.“⁸⁰

Pored toga, obaveza javnog prijavljivanja ličnih interesa doprinijeće uspostavljanju otvorenijeg i transparentnijeg političkog sektora što je od presudnog značaja za povećanje legitimiteta i povjerenja građana. Danas više zemalja primjenjuje princip prijavljivanja u oblasti sukoba interesa, ali postoje i dalje razlike između pristupa dobrovoljnog i obaveznog prijavljivanja. Na primjer, u Parlamentarnoj skupštini Vijeća Evrope „izjave o sukobu interesa su isključiva odgovornost svakog zastupnika. Smatra se dovoljnim da zastupnici jednostavno daju izjavu da nemaju interesa koji su u sukobu sa dužnostima koje će obavljati. Pravilima nije predviđena mogućnost prigovora na račun zastupnika PSVE čija se situacija u međuvremenu promijenila ili koji je dao lažnu izjavu niti mogućnost njegovog izuzeća ili zamjene, a takve situacije se naposljetku rješavaju na političkom nivou“.⁸¹ Iako je ova situacija i dalje tipična za veliki broj parlamenata, druge institucije propisuju stroža i obavezujuća pravila.

U većini zemalja prisutan je trend težnje ka većoj transparentnosti i zahtjevima objavljivanja podataka o ličnom životu izabраниh zastupnika. U nove zahtjeve spada i obaveza

80. Gerard Carney, Conflict of interest, op. cit.

81. GRECO (2017), op. cit.

da se prijave dodatni poslovi, privatni prihodi ili dionice ili da se daju informacije o aktivnostima partnera koje bi mogle biti u sukobu sa javnom funkcijom datog izabranog zastupnika. Tu su također i pravila o primanju poklona i prihvatanju poziva kojima se sprečava neprimjereni vanjski uticaj na odlučivanje. To može biti večera na koju poziva neka privatna firma ili prihvatanje poklona koji može biti u vidu ljetovanja od nekog ponuđača u postupku javne nabavke. Što je viši položaj, politika, propisi i kodeksi su stroži i zahtijeva se veća transparentnost. Prema OECD-u plaćeni dodatni angažmani su najregulisaniji privatni interesi u sve tri grane vlasti.⁸²

Na osnovu podatka OECD-a o pristupima kojima se osigurava integritet u izvršnoj grani vlasti i državnoj službi moguće je steći uvid u intenzitet zahtjeva koji se odnose na integritet i to u vidu zbirnog pokazatelja stepena prijavljivanja i javnog objavljivanja javnih interesa.⁸³

Razlike postoje u odnosu na stepen otvorenosti i pitanja sankcionisanja članova koji ne prijave ili prekasno prijave postojanje sukoba. Prema Demmkeu i saradnicima (2008) države članice koje su pristupile EU 2005/2007. godine imaju posebno detaljne propise o prijavljivanju sukoba interesa. Zabranjeni su honorari, ograničen je iznos prihoda od drugih aktivnosti, kao i primanje poklona.

82. OECD (2015), *Government at a glance*, OECD Publisher, Paris, str. 209.

83. OECD (2015) *Government at a glance*, izdanje iz 2015. godine, integritet javnog sektora, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=66858#>

Treba praviti razliku između javnog i povjerljivog prijavljivanja finansijskih interesa, prijavljivanja dodatnih interesa te pitanja potrebe za čuvanjem tih izjava u registru interesa. Iako su u nekim slučajevima javni službenici obavezni prijavljivati samo svoje finansijske interese, u većini slučajeva u registru interesa također moraju prijaviti profesionalne aktivnosti, počasno članstvo i protokolarne poklone. Dakle, najvažnija pitanja su šta treba prijavljivati, da li te prijave trebaju biti dostupne javnosti, da li nezavisna tijela trebaju imati ovlaštenja za nadzor tih registara te da li treba uvesti sankcije za neispunjavanje ovih obaveza.

Podaci OECD-a pokazuju da je nivo zahtjeva u pogledu integriteta uglavnom srazmjeran visini položaja, tj. što je viši nivo državnog službenika, to je viši nivo i zahtjeva u pogledu integriteta. Zanimljivo je istaći da su zahtjevi u pogledu integriteta za više državne službenike i državne službenike u prosjeku niži u „starim“ državama članicama (26 od 100 bodova) u odnosu na „nove“ države članice (32 od 100 bodova).

U zemlje sa najvišim nivoima zahtjeva u pogledu integriteta za više državne službenika i državne službenike spadaju Latvija (88), Estonija (39), Francuska, Švedska i Ujedinjeno Kraljevstvo (svih 38); u zemlje sa najnižim nivoima spadaju Slovačka Republika (4), Portugal (8), Poljska (17) i Italija (19).⁸⁴

84. Blomeyer and Sanz, *The Code of Conduct for Commissioners – improving effectiveness and efficiency*, Study for the European Parliament, Brussels PE 411.268, 200.

Iako ovi pregledi ukazuju na to da je većina zemalja uložila velike napore u rješavanje pitanja sukoba interesa koja ugrožavaju javnu upravu, oni ne pružaju informacije o stvarnom stepenu poštovanja propisa / djelotvornosti zahtjeva u pogledu integriteta. Stoga GRECO upozorava na situacije kada „nema opšteg sistema prijavljivanja imovine, prihoda i interesa (...) insistirajući na potrebi da se osigura solidnost takvih aranžmana za prijavljivanje radi robusnosti nacionalnih politika o integritetu u parlamentu. Informacije koje se prijavljuju moraju (i) biti tačne – naročito kada je riječ o приходima i angažmanu u profitnim ili neprofitnim organizacijama, kao i interesima vezanim za stvarno vlasništvo u zemlji ili inostranstvu; (ii) redovno se ažurirati; i (iii) biti praćene informacijama o bliskim srodnicima. Ovi aranžmani za prijavljivanje mogu značajno doprinijeti transparentnosti kada je riječ o izabranim predstavnicima, odvratanju od korumpiranog ponašanja i boljem upravljanju sukobima interesa“⁸⁵

Ključna kretanja u oblasti prijavljivanja

Bez obzira na popularnost instrumenata za prijavljivanje, rasprave o dobrim i lošim stranama obaveze prijavljivanja sukoba interesa i dalje su prisutne u zemljama i različitim institucijama. „Zagovornici prijavljivanja interesa tvrde da nosioci funkcija mogu legitimno zadržati svoje finansijske interese pod uslovom da je i javnost upoznata s njima...“⁸⁶. Štaviše: „Kompletno prijavljivanje (...) omogućava javnosti

85. GRECO, op. cit.

86. Stark, Conflict of Interest in Public Life, op. cit., str. 236.

da donese sopstveni sud o tome da li je određeni službenik u sukobu. Znajući to službenici će se ponašati kako dolikuje⁸⁷. Čisto prijavljivanje stavlja javnost u ulogu kako zakonodavca i presuditelja tako i pravnih arbitara po pitanju šta je ispravno, a šta nije.⁸⁸ Naravno, u većini slučajeva, prijavljivanje nema smisla bez drugih (zakonskih) izvršnih mjera. Međutim, prijavljivanje se često koristi kao način provjere da li se određena osoba odrekla suprotstavljenih interesa. Politike prijavljivanja su u većini zemalja popularnije od politika provođenja zakona. Dok je povjerenje u djelotvornost „nezakonodavnih“ politika prijavljivanja visoko, „zakonske“ izvršne mjere bilježe nizak stepen povjerenja. Zapravo ono na šta se često nailazi je da politike prijavljivanja podrazumijevaju da se upravnim tijelima, etičkim odborima i građanima daju činjenice, neobrađeni podaci iz obrazaca za prijavljivanje, i onda se očekuje da ta tijela i/ili javnost donesu ispravan sud.

Čak i među onima koji zagovaraju sistem javnog objavljivanja postoje različita mišljenja u pogledu vrste informacija koje bi službenici trebali obavezno prijavljivati. Neki smatraju da bi službenici trebali prijavljivati vrstu imovine, ali ne i njenu vrijednost. Drugi smatraju da je vrijednost imovine glavni prediktor da li će ta imovina izazvati sukob interesa ili ne. U obzir također treba uzeti i razlike između javnih službenika koji obavljaju važne državne funkcije i drugih javnih službenika.⁸⁹ Zahtjevi da uslovi koji se odnose na period po odlasku sa

87. Stark, Conflict of Interest in Public Life, op. cit., str. 250.

88. Stark, Conflict of Interest in Public Life, op. cit., str. 251.

89. J. Fleming./I.Holland, 2000, Motivating ethical conduct in government ministers, Konferencija Međunarodnog instituta za javnu etiku, Ottawa, septembar 2000, br. 1.

dužnosti budu stroži za članove vlade nego za obične javne službenike također se temelje na tim razlikama.

Još jedna od kritika na račun prijavljivanja interesa tiče se sistema prijavljivanja koji su često previše pojednostavljeni, tj. zahtijeva se čisto uopšteno prijavljivanje. Prijave i registri funkcionišu samo ako su uslovi (po pitanju onoga što mora biti prijavljeno) jasni i poznati. Isto tako mora postojati i način djelotvornog i nezavisnog monitoringa tih prijava i registara, kao i sankcionisanja neispunjavanja obaveze prijavljivanja. Ako svega ovoga nema, teško će biti otkriti pogrešne, lažne ili nepotpune informacije.

Politike prijavljivanja i registri moraju biti koncipirani tako što podnošenje, čuvanje i upravljanje detaljnim obrascima prijava ne uzrokuje novu birokratiju u oblasti sukoba interesa. Uvođenje izjava o interesima može uzrokovati značajno povećanje obima birokratskih poslova u smislu upravljanja, ažuriranja i zaštite podataka. Tu je i problem pravne prirode: dok je u nekim zemljama obavezno prijavljivanje detaljnih informacija (npr. prihod i imovina članova porodice) u registar, u drugim zemljama se ta obaveza prijavljivanja detaljnih informacija ne prihvata lako pošto se smatra da su registri u suprotnosti sa osnovnim pravima (pravo na privatnost, lična prava, prava porodice itd.). Zbog različitih stavova prema registrima i finansijskim prijavama, neke zemlje propisuju detaljne zahtjeve u pogledu prijavljivanja podataka, dok druge zahtijevaju mnogo manje informacija.

Izjave o sukobu interesa ili registri imaju smisla samo ako su popraćeni i podržani odlukama rukovodstva, u protivnom mogu se pretvoriti u puki ritual popunjavanja obrazaca.

Za mnoge organizacije je tipičan prethodno pomenuti izvještaj GRECO-a „Analiza Kodeksa ponašanja zastupnika u Parlamentarnoj skupštini Vijeća Evrope“. Iako GRECO poziva na sistem prijavljivanja koji „mora (i) biti tačan – naročito kada je riječ o prihodima i angažmanu u profitnim ili neprofitnim organizacijama, kao i interesima vezanim za stvarno vlasništvo u zemlji ili inostranstvu; (ii) redovno se ažurirati; i (iii) biti praćen informacijama o bliskim srodnicima“, u izvještaju se ne kaže ništa o tome ko prikuplja podatke, kako se oni prikupljaju, ko upravlja informacijama, ko predlaže zaključke i koje vrste zaključaka, npr. sankcije.⁹⁰

U jednoj skorašnjoj studiji o upravljanju sukobima interesa OECD⁹¹ zaključuje da, nakon prikupljanja obrazaca prijava, samo 63% ispitanika potvrđuje prijem obrazaca, a samo 32% provjerava tačnost informacija. S obzirom na to, sa praktične tačke gledišta, izgleda da postoji faza u kojoj preveliki broj zahtjeva u pogledu sukoba interesa, ako se njima dobro ne upravlja, postaje nedjelotvoran, neefikasan, pa čak i kontraproduktivan.

Shodno tome, i pored značaja politika prijavljivanja, one uglavnom služe za otkrivanje sukoba interesa ne dajući nikakve smjernice za njihovo rješavanje. Jedan od mogućih prijedloga bi mogao biti onaj koji je dao Thompson: „Nezavisni etički odbori bi mogli redovno analizirati finansijske aktivnosti članova, prepoznati potencijalne probleme i predlagati mjere za njihovo rješavanje. Oni bi objavljivali informacije

90. GRECO, 2017, op. cit.

91. OECD (2014), Survey on Managing Conflict of Interest in the Executive Branch and Whistleblower Protection, OECD, Paris.

samo ako članovi ne bi otklonili probleme. Odbori bi mogli zahtijevati mnogo više informacija nego što se sada prijavljuje, ali mnogo manje tih informacija bi moralo biti objavljeno. Kao što je to uvijek slučaj, postojao bi rizik od curenja informacija, ali oba etička odbora su se pokazala uspješnim u zaštiti povjerljivih informacija. Pored toga, informacije koje se traže bi mogle biti konkretnije prilagođene eventualnim problemima određenih članova”.⁹²

MRAČAN POGLED U OGLEDALO: BUDUĆI TRENDVI U OBLASTI SUKOPA INTERESA

Politike o sukobu interesa su još uvijek usmjerene na ulazne informacije a ne na monitoring politika i izlazne rezultate, mada ima zemalja koje su počele više pažnje da obraćaju na provođenje politika o sukobu interesa. Što se tiče izbora instrumenata, zemlje se još uvijek koncentrišu na uvođenje sve više novih pravila i kodeksa dok istovremeno definicije sukoba interesa postaju sve šire.

U ovom trenutku, bolja transparentnost, otvorenost, odgovornost, nova etička pravila i pristup informacijama kojima raspolažu državni organi, kao i djelotvornije prijavljivanje interesa su naširoko hvaljeni kao način rješavanja opštih i pojedinačnih nedostataka

Naročito u oblasti sukoba interesa, zahtjevi za većom transparentnošću i prijavljivanjem informacija itd. bi trebali da disciplinuju institucije i izabrane predstavnike zahvaljujući

92. Thompson, *Overcoming Conflicts of Interest in Congressional Ethics*, op. cit., str. 7.

objavljivanju informacija o njihovom potencijalnom sukobu interesa. U tom smislu, objavljivanje i transparentnost pozitivno utiču na etičko ponašanje zbog pretpostavke da će izlaganje javnosti djelovati kao podsticaj: što više javnost zna, ljudi će se bolje ponašati. Zahtjevi u pogledu transparentnosti i otvorenosti su također popularni zbog očekivanja da će zahvaljujući njima institucije i službenici koji u njima rade biti pouzdaniji te da će uživati veće povjerenje. Međutim, ovi prijedlozi nose neke svoje poteškoće. Na primjer, kao što je već pomenuto, za javno objavljivanje neophodni su djelotvorni sistemi upravljanja i ono može proizvesti ogromne količine informacija. Drugo pitanje je da li su te informacije - koje se stavljaju na uvid javnosti - od značaja i da li su razumljive.

Dodatni izazov predstavlja mogućnost političke zloupotrebe izjava o finansijskim interesima i javnih registara za ostvarivanje političkih interesa ili stigmatizaciju političkih protivnika. Slično tome, izjave i registri se mogu na brojne načine zloupotrijebiti u populističke svrhe. Prema tome, bez obzira na sve dobre namjere, veća transparentnost može imati i negativne posljedice.

Ostaje da se vidi da li će se ovi trendovi nastaviti. Tokom prethodnih godina na značaju su dobili i zahtjevi za ostvarivanjem nekih drugih prava zasnovanih na povjerljivosti, tajnosti, sigurnosti i ograničavanju prava na privatnost. Ostaje otvoreno pitanje kako će se skorašnji trendovi ka većoj otvorenosti i transparentnosti pomiriti sa novim trendovima koji pozivaju na veću kontrolu, zaštitu podataka, sigurnost, rigoroznije upravljanje informacijama, bolji individualni monitoring, pa čak i ograničavanje ljudskih prava itd. Svemu tome treba dodati i opšti trend „digitalizacije“.

Načelno, u svim zemljama uočavamo trendove ka zamagljivanju granica između stanja društva, vlasti i građana, javnog i privatnog sektora, rada i slobodnog vremena, rada na radnom mjestu i rada od kuće. Ovi trendovi utiču na razvoj sukoba interesa. Razlike između vrijednosti u javnom i privatnom sektoru se gube. Ako se postojeći trendovi nastave, budućnost će obilježiti porast vrijednosnih sukoba i pojava novih vrijednosti.

ZAKLJUČCI

Danas imamo obilje nacionalnih i međunarodnih pravila, politika i smjernica u oblasti sukoba interesa, a nijedna politička debata ne može proći bez pominjanja značaja integriteta. Međutim, postojanje instrumenata i etičkog znanja nije isto što i etičko ponašanje u praksi. Dakle, izgleda da je etiku lakše predavati, propovijedati, proučavati, zagovarati i raspravljati o njoj nego je praktično primjenjivati. U oblasti sukoba interesa, monitoring i mjerenje i dalje predstavljaju najveći izazov.

Lokalni i regionalni organi moraju biti svjesni da uvođenje kodeksa ponašanja, registara prijavljenih podataka i drugih propisa u oblasti sukoba interesa predstavlja samo prvi korak. Ove kodekse treba djelotvorno primjenjivati, ocjenjivati i pratiti, što iziskuje liderstvo, resurse i jaku političku volju.

Stvarna promjena organizacione i političke kulture u pravcu kulture koja je odgovornija i koja njeguje visoke etičke standarde iziskuje stalni rad na svim nivoima vlasti. Međutim, to je izazov koji se mora prihvatiti.

Rezolucija 434 (2018)

Sukobi interesa na lokalnom i regionalnom nivou

Raspravljano i usvojeno od strane
Kongresa 7. novembra 2018.

1. Korupcija u svojim različitim oblicima narušava demokratske vrijednosti i na taj način ugrožava dobro upravljanje i funkcionisanje države. U svjetlu toga, Kongres je na svojoj 31. sjednici održanoj u oktobru 2016. godine usvojio program aktivnosti za sprečavanje korupcije i promociju javne etike i saglasio se da pripremi šest tematskih izvještaja, uključujući izvještaj o sukobima interesa, u cilju definisanja preventivnih mjera i dobre prakse u borbi protiv korupcije.

2. Sukobi interesa, ili ono što izgleda kao sukobi interesa, javljaju se u slučaju kada osoba ima direktne ili indirektno lične interese koji mogu ugroziti javni interes. Do njega najčešće dolazi kada pojedinac ima više uloga i pored javnih obavlja i profesionalne aktivnosti. Te dvije uloge je, u nekim slučajevima, teško razdvojiti pa dolazi do toga da se javna funkcija koristi zarad privatne koristi.

3. Lokalni i regionalni organi su često nadležni za pružanje usluga u oblastima koje su naročito podložne korupciji, kao što su urbanizam, građevinarstvo ili usluge socijalne zaštite. Njihovi bliski odnosi, potencijalne veze i učestalost kontakata sa građanima i lokalnim preduzetnicima mogu stvoriti brojne prilike za nastanak sukoba interesa stavljajući tako na probu integritet izabраниh nosilaca javnih funkcija na lokalnom nivou.

4. Premda države rade na institucionalizaciji i provođenju politika o sukobu interesa, malo je dokaza o njihovoj stvarnoj djelotvornosti. Organi na lokalnom i regionalnom nivou nemaju podatke niti širi uvid u propise koji se odnose, na primjer, na period po prestanku radnog odnosa, primanje poklona ili dopunskih aktivnosti. To može predstavljati

problem u smislu pravila primjene sankcija ili ograničavanja definicije sukoba interesa, u smislu prihvatljivog omjera javnog i privatnog interesa, kao i nedozvoljenog ponašanja. Taj omjer bi trebao biti u skladu sa funkcijom koju javni službenik obavlja i količinom „privilegovanih (insajderskih) informacija“ kojim raspolaže, a koje bi potencijalno mogle biti iskorištene zarad lične koristi ili u okolnostima po prestanku radnog odnosa.

5. Iako je problematika sukoba interesa jedna od najregulisanijih oblasti politike, prevelik broj pravila i propisa može otežati njihovo upravljanje i primjenu. Neusaglašenost tekstova tih propisa može stvoriti zabunu i uticati na njihovu djelotvornost. Veći uticaj se može ostvariti primjenom pristupa zasnovanog na vrijednostima uz pridavanje posebne pažnje edukaciji, obuci i transparentnosti, kao i sistemima monitoringa.

6. Vjerovatnoća pojave sukoba interesa je veća u organizacionim kulturama koje karakteriše niži stepen javnog povjerenja. Pošto se umnožavanjem politika i kodeksa ponašanja nužno ne ostvaruje veće povjerenje javnosti, i čak se može postići i suprotan efekat, lokalni i regionalni organi moraju pažljivo pristupiti izradi, primjeni i diseminaciji tih instrumenata izbjegavajući pri tome prekomjernu regulaciju.

7. U svjetlu navedenog, svjestan razlika između pravnih i administrativnih sistema, kao i organizacione kulture u različitim zemljama i njihovim regionima, Kongres:

- a. poziva lokalne i regionalne organe vlasti država članica Vijeća Evrope da:
- i. uvedu i primjenjuju politike integriteta koje podrazumijevaju kako upravljanje etikom na nivou organizacije tako i vanjske zaštitnike integriteta;
 - ii. osnuju nezavisne etičke odbore koji će biti zaduženi za provjeru finansijskih aktivnosti članova, prepoznavanje potencijalnih problema i predlaganje mjera za njihovo rješavanje, prije javnog objavljivanja izjava o ličnim interesima u kojim treba navesti informacije o dodatnim poslovima, privatnim prihodima, dionicama ili investicijama koje su potencijalno u suprotnosti sa funkcijom, prethodnim zaposlenjima i informacije o aktivnostima partnera;
 - iii. definišu pravila o primanju poklona i prihvatanju poziva, u zavisnosti od funkcije koju nosilac javne funkcije ili javni službenik obavlja, kako bi se izbjegao spoljni uticaj na postupak odlučivanja i garantovala nepristrasnost u oblastima kao što su javne nabavke;
 - iv. promovišu proaktivno davanje informacija prije nego što ih javnost zatraži radi unapređenja odgovornosti, transparentnosti i otvorenosti lokalnih i regionalnih vlasti i jačanja povjerenja javnosti;
 - v. vode računa o tome da se uz politike prijavljivanja imovine i interesa donesu i odgovarajuće mjere za rješavanje utvrđenih slučajeva sukoba interesa;
 - vi. podržavaju i ulažu u nezakonodavne instrumente, kao što je etičko liderstvo;

- vii. ulažu u napredne kadrovske mehanizme radi praćenja i regulisanja tokova zapošljavanja između privatnog i javnog sektora;
- viii. uvedu redovno ocjenjivanje zaposlenih u okviru kojeg će se ocjenjivati stavovi i razvoj etičke atmosfere među zaposlenim;
- ix. omogućće rano i ad hoc prijavljivanje potencijalnog sukoba interesa putem izjava o interesima lokalnih i regionalnih izabranih predstavnika i visokopozicioniranih javnih službenika, prije i nakon isteka mandata;
- x. uvedu e-sisteme radi jednostavnije obrade i lakšeg upravljanja izjavama o interesima;
- xi. konsultuju sve aktere na lokalnom i regionalnom nivou pri formulisanju pravila i propisa o sukobu interesa kako bi se donesene politike maksimalno poštovale;
- xii. unaprijede horizontalnu i vertikalnu koordinaciju sa drugim nivoima vlasti radi usklađenosti sa drugim mehanizmima monitoringa i provođenja;
- xiii. uključe civilno društvo, NVO i nacionalna udruženja lokalnih i regionalnih organa u držanje obuka zaposlenim o propisima iz oblasti etike i sukoba interesa kako bi se bolje upoznali sa postojećim propisima i lakše prepoznali potencijalno ugrožavanje integriteta;
- xiv. pozovu nacionalna udruženja lokalnih i regionalnih organa da im pomognu u kreiranju sveobuhvatnog i regulatornog okvira i doprinesu njegovoj promociji i

razumijevanju radi podizanja svijesti o mjerama prevencije sukoba interesa na lokalnom i regionalnom nivou;

- b. odlučuje da uvede dosljedan i djelotvoran sistem sprečavanja, prijavljivanja i kontrole sukoba interesa koji obuhvata sve članove Kongresa.

Preporuka 423 (2018)

Sukobi interesa na lokalnom i regionalnom nivou

Raspravljano i usvojeno od strane
Kongresa 7. novembra 2018.

1. Sukobi interesa i rizik od zloupotrebe javne funkcije zarad privatne koristi oduvijek su postojali na svim nivoima vlasti pošto veliki broj zaposlenih u javnim organima često ima različite druge uloge i odgovornosti.
2. Imajući u vidu da svi vidovi korupcije ugrožavaju efikasnost vlasti, Kongres je odlučio da u svom Programu aktivnosti za sprečavanje korupcije i promovisanje javne etike na lokalnom i regionalnom nivou usvojenom na 31. plenarnoj sjednici u oktobru 2016. godine posebnu pažnju posveti problematici sukoba interesa.
3. Lokalni i regionalni organi su često nadležni za pružanje usluga u oblastima koje su naročito podložne korupciji, kao što su urbanizam, građevinarstvo ili usluge socijalne zaštite. Uvođenje politika o sukobu interesa može poslužiti kao važno oružje u borbi protiv korupcije iznoseći na vidjelo aktivnosti koje ugrožavaju javni interes.
4. Iako su brojne države članice donijele zakone i propise kojima se regulišu sukobi interesa na lokalnom i regionalnom nivou, njihov uticaj je u velikoj mjeri i dalje nepoznat. Organi moraju preduzeti odgovarajuće mjere u cilju prikupljanja podataka neophodnih za sticanje cjelokupnog uvida u razmjere ovog problema.
5. Stavovi i informisanost javnosti su također važni za osiguravanje djelotvornosti uvedenih mjera. Edukacija, obuka, seminari i drugi vidovi pomoći javnim službenicima mogu također doprinijeti podizanju svijesti o postojećim pravilima i procedurama za borbu protiv sukoba interesa.
6. U svjetlu gore navedenog, Kongres:

- a. Imajući u vidu:
 - i. Model kodeksa ponašanja javnih službenika Vijeća Evrope (2000);
 - ii. Program mjera za borbu protiv korupcije Vijeća Evrope;
 - iii. Krivičnopravnu konvenciju o korupciji (ETS br. 173);
 - iv. Građanskopravnu konvenciju o korupciji (ETS br. 174);
 - v. Odluku (97) 24 Odbora ministara o dvadeset vodećih principa;
 - vi. Preporuku CM/Rec (2014) 7 Odbora ministara državama članicama o zaštiti „zviždača“;
- b. poziva Odbor ministara da podstakne vlade i parlamente država članica, a po potrebi i regione sa zakonodavnim ovlaštenjima, da:
 - i. osiguraju da njihovi zakoni i propisi budu potpuno u skladu sa ovom preporukom;
 - ii. osiguraju da svi lokalni i regionalni organi imaju jasne procedure utvrđivanja, upravljanja i rješavanja slučajeva sukoba interesa;
 - iii. precizno definišu sukob interesa, uključujući zloupotrebu povjerljivih informacija ili imovine, postupanje u ime trećih strana i primanje poklona i prihvatanje poziva;
 - iv. definišu uslove za učešće javnih službenika u političkim aktivnostima;

- v. organizuju seminare, konferencije, obuke, radionice i druge vidove edukativne podrške za javne službenike u cilju podizanja svijesti o ovoj problematici;
- vi. podstiču uvođenje e-sistema radi pojednostavljivanja postupka podnošenja izjava o interesima i lakšeg upravljanja njima;
- vii. osiguraju zaštitu prijavitelja nepravilnosti u radu (zviždača) kod prijavljivanja sukoba interesa, kao i uvođenje kanala prijavljivanja, kao što su dežurni telefoni za informacije;
- viii. promovišu razmjenu informacija i znanja u oblasti borbe protiv sukoba interesa između međunarodnih organizacija;
- ix. podstiču koordinaciju rada na ovoj problematici na nacionalnom nivou, između teritorijalnih organa, NVO i grupa civilnog društva kako bi se sagledali problemi, iskustva i preporuke svih.

Premda je sukob interesa prisutan u svim aspektima javnog života, lokalni i regionalni organi su mu naročito izloženi zbog svojih bliskih i direktnih kontakata sa građanima i lokalnim preduzetnicima. Iako je većina zemalja ovo pitanje već regulisala, to često za rezultat ima donošenje velikog broja pravila i propisa koji su teško provedivi.

Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Evrope je usvojio izvještaj na ovu temu. Neki od predloženih pristupa za osnivanje nezavisnih etičkih odbora koji bi provjeravali finansijske aktivnosti članova, proaktivno objavljivanje informacija bez prethodnog zahtjeva javnosti te usvajanje strogih pravila o primanju poklona i prihvatanju poziva.

Kongres poziva da se sukob interesa jasno definiše te da se osigura da lokalni i regionalni organi vlasti imaju jasne procedure za utvrđivanje, upravljanje i rješavanje slučajeva sukoba interesa.

www.coe.int

Vijeće Evrope je vodeća organizacija za zaštitu ljudskih prava na kontinentu. Čini je 47 država članica, uključujući sve države članice Evropske unije. Kongres lokalnih i regionalnih vlasti je institucija Vijeća Evrope zadužena za unapređenje demokratije na lokalnom i regionalnom nivou u svih 47 država članica. Kongres čine Dva doma – Dom lokalnih organa vlasti i Dom regija – i tri odbora, a u njegovom radu učestvuje 648 izabраних javnih zvaničnika koji predstavljaju preko 150.000 lokalnih i regionalnih organa vlasti.