

OECD SMJERNICE ZA RJEŠAVANJE SUKOBIA INTERESA U JAVNOJ UPRAVI

PREDGOVOR

Rastući interes javnosti

1. Služenje interesu javnosti je fundamentalni zadatak vlada i javnih institucija. Građani očekuju od pojedinačnih javnih službenika da svoje dužnosti obavljaju časno, na pravičan i nepristrasan način. Očekivanja javnosti u pogledu napora države da spriječe javne dužnosnike u korištenju privatnih interesa i veza koje kompromituju zvanično donesene odluke i javnu upravu su sve veća. S povećanjem zahtjeva društva, neadekvatno riješeni sukobi interesa među dužnosnicima u javnoj upravi potencijalno utiču na slabljenje povjerenja građana u javne institucije.

2. Sukobi interesa u javnom i privatnom sektoru postali su glavna tema interesa javnosti širom svijeta. U vladinom i u javnom sektoru, sukob interesa je dugo bio centralna tema koja je regulisana posebnom politikom; zakonodavnim metodama i pristupima kreiranim od strane rukovodećeg aparata, koji su namijenjeni očuvanju integriteta i nepristrasnosti u sistemu donošenja odluka u vladinim i javnim institucijama. U privatnom sektoru već dugo postoji izražen interes za očuvanje integriteta u poslovanju, posebno za zaštitu interesa dioničara i šire javnosti. Nedavni skandali su skrenuli pažnju na značaj izbjegavanja sukoba interesa što bi se moglo pretvoriti u problem kada, na primjer, zvaničnik na javnoj funkciji napusti tu dužnost da bi se zaposlio u komercijalnom ili ne-vladinom sektoru, ili kada računovodstvena firma nudi usluge revizije zajedno sa konsultantskim uslugama istom klijentu, ili kada regulatorna agencija koja je zadužena za nadzor postane isuviše tijesno povezana sa pravnim licima koje treba nadzirati.

3. Novi oblici odnosa su se razvili između javnog sektora i poslovnih i ne-profitnih sektora, što je dovelo do stvaranja, na primjer, izuzetno tijesnih oblika saradnje kao što su javna/privatna partnerstva, samoregulacija, razmjena osoblja, i sponzorski/pokroviteljski odnosi. Također je došlo do stvaranja novih poslova u javnom sektoru koji potencijalno mijenjaju tradicionalne radne odnose, obaveze i lojalnost. Posljedica toga je očigledno stvaranje novog potencijala za nove oblike sukoba interesa koji uključuju privatne interese pojedinačnih dužnosnika i i njihove javne dužnosti, a rastući interes javnosti vrši pritisak na vlade da djeluju u pravcu očuvanja integriteta zvaničnog sistema odlučivanja.

4. Iako sukob interesa ne predstavlja (sam po sebi) *ipso facto* korupciju, poznato je da sukobi između privatnih interesa i dužnosti zvaničnika u javnoj upravi, ako se neadekvatno riješavaju, mogu rezultirati sa korupcijom. Pravi cilj djelotvorne politike koja reguliše sukob interesa ne predstavlja puku zabranu svakog privatnog interesa koji javni dužnosnici mogu imati, čak i ako bi takav pristup bio razumljiv. Neposredni cilj bi trebao biti usmjeren na očuvanje integriteta zvanične politike i

administrativnih (upravnih) odluka, te integriteta javne uprave uopšte, priznavajući tako da neriješen sukob interesa može za posljedicu imati zloupotrebu položaja.

5. Ovaj cilj se, uopšteno govoreći, može realizovati tako što će se omogućiti javnim tijelima da posjeduju i primjenjuju odgovarajuće standarde politike za unapređenje integriteta, djelotvorne procese za identifikaciju rizika i rješavanje novih sukoba interesa, odgovarajuće vanjske i interne mehanizme odgovornosti, metode koje kreira uprava – uključujući sankcije – čiji cilj je da javni službenici preuzmu ličnu odgovornost za poštivanje «slova i suštine» takvih standarda.

6. Tradicionalno, različiti pristupi koje su koristile zemlje članice za rješavanje sukoba interesa odražavali su njihove različite tradicije u historijskom, pravnom i javnom domenu. Institucionalne mjere kao što su eksterna revizija i verifikacija, ili drugi interni kontrolni pristupi, imaju svoje mjesto u rješavanju konfliktnih situacija. Ostale mjere, kao što je ograničeno ili potpuno objavljivanje prijavljenog interesa i/ili razvoj jake kulture upravljanja koja podržava integritet, također mogu biti djelotvorne.

RJEŠAVANJE SUKOPA INTERESA

7. U okruženju javnog sektora koje se rapidno mijenja, sukob interesa će uvijek predstavljati razlog za zabrinutost. Iсуviše strog pristup kontroli zloupotrebe privatnih interesa bi se mogao naći u sukobu sa drugim pravima, biti neizvodljiv ili kontraproduktivan u praksi, ili bi mogao u potpunosti odvratiti ljude od kandidature na javnu funkciju. Stoga bi moderna politika koja reguliše sukob interesa trebala da bude usmjerena ka uspostavljanju ravnoteže, tako što će identifikovati rizike koji ugrožavaju integritet javnih organizacija i javnih dužnosnika, zabraniti neprihvatljive forme sukoba, rješavati konfliktnе situacije na odgovarajući način, naznačiti javnim organizacijama i pojedinačnim dužnosnicima slučajeve u kojima je došlo do takvih sukoba, osigurati kreiranje djelotvornih procedura za identifikaciju, otkrivanje, rješavanje i afirmaciju odgovarajućih rješenja u situacijama u kojima se sukob interesa pojavljuje.

Ciljevi smjernica

8. Primarni cilj Smjernica jeste da pomogne zemljama članicama OECD-a na centralnom državnom nivou u reviziji postojeće politike i prakse koja se odnosi na sukob interesa među javnim dužnosnicima – uključujući javne službenike/državne službenike, namještenike, i osobe koje obavljaju javnu funkciju – zaposlene u državnoj javnoj upravi. Smjernice također mogu poslužiti kao opšti putokaz za ostale ogranke vlade, niže nivoe uprave, i korporacije u državnom vlasništvu.

9. Smjernice posebno odražavaju politike i prakse koje su se pokazale djelotvornim u zemljama članicama OECD-a, a njihova namjena je da:

- Pomognu vladinim institucijama i agencijama u razvoju djelotvorne politike za regulaciju sukoba interesa, koja će očuvati povjerenje javnosti u integritet javnih dužnosnika i javnog procesa odlučivanja.
- Kreiraju praktični referentni okvir u svrhu revizije postojećih rješenja i modernizacije mehanizama u skladu sa uspješnim praksama u zemljama članicama OECD-a.
- Afrimišu kulturu javne službe u kojoj se sukob interesa identifikuje, rješava, ili savladava na odgovarajući transparentan i blagovremen način ne reducirajući djelotvornost i efikasnost javnih organizacija u velikoj mjeri.

- Podržava partnerske odnose između javnog sektora i poslovnog i ne-profitnog sektora, u skladu sa jasnim transparentnim standardima koji definišu odgovornosti partnerskih strana kada je u pitanju integritet.

Definisanje “sukoba interesa”

10. Istorijski gledano, definisanje termina «sukob interesa» bilo je predmetom mnogih i različitih pristupa. Obzirom da svi javni dužnosnici imaju legitimne interese koji proizilaze iz njihovog svojstva koje imaju kao privatni građani, sukob interesa se ne može tek jednostavno izbjeći ili zabraniti, nego se mora definisati, identifikovati i riješiti. Ove Smjernice usvojile su metod «definicije» koji je namjerno jednostavan i praktičan da bi se pomoglo djelotvornoj identifikaciji i rješavanju konfliktnih situacija, kako slijedi:

‘Sukob interesa’ uključuje sukob između javne dužnosti i privatnog interesa javnog dužnosnika, unutar kojeg javni dužnosnik ima privatni interes koji bi mogao negativno utjecati na izvršavanje njegovih/njenih zvaničnih dužnosti i odgovornosti.

11. Definisan na ovaj način, «sukob interesa» ima isto značenje kao «aktuelni sukob interesa». Situacija u kojoj se pojavljuje sukob interesa tako može biti aktuelna, ili možemo smatrati da je postojala u određenom trenutku u prošlosti.

12. Suprotno tome, za *pojavni* sukob interesa može se reći da postoji u slučaju kada *se čini* da bi privatni interesi javnog dužnosnika mogli negativno utjecati na izvršavanje njegovih/njenih dužnosti, ali *kada to u stvari nije slučaj*. *Potencijalni* sukob se može pojaviti kada javni dužnosnik ima privatne interese koji su takve vrste da bi se sukob interesa pojavio ako bi se dužnosnik uključio u izvršavanje određenih (tj.konfliktnih) zvaničnih odgovornosti u budućnosti.

13. Situaciju u kojoj privatni interes *u stvarnosti* kompromituje pravilno obavljanje dužnosti od strane javnog dužnosnika, najbolje je smatrati prekršajem ili slučajem «zloupotrebe službenog položaja», ili čak slučajem korupcije, a ne «sukobom interesa».

14. U ovoj definiciji, «privatni interesi» nisu ograničeni na finansijske ili novčane interese, ili one interese koji ostvaruju direktnu ličnu dobit za javnog dužnosnika. Sukob interesa može podrazumijevati i druge privatne aktivnosti koje se obično smatraju zakonitim, ličnu pristrasnost i veze, i porodične interese, ako se ti interesi s pravom mogu smatrati takvim da će vjerovatno negativno utjecati na izvršavanje dužnosti povjerenih zvaničniku. Poseban slučaj predstavlja problem kandidovanja javnog dužnosnika za drugi posao nakon što je kandidat obavljao javnu funkciju: pregovori o budućem zaposlenju koje poduzima javni dužnosnik prije napuštanja javne funkcije se generalno smatraju situacijom u kojoj postoji sukob interesa.

15. Definisan na ovaj način, sukob interesa predstavlja centralnu temu ovih Smjernica jer ako se ne savlada ili ne riješi na pravilan način, on može potencijalno ugroziti pravilno funkcionisanje demokratske vlade tako što će:

- Oslabiti posvećenost javnih dužnosnika idealima legitimnosti, nepristrasnosti i pravičnosti u javnom procesu odlučivanja, i
- Iskriviti vladavinu zakona, razvoj i primjenu politike, funkcionisanje tržišta, i raspodjelu javnih resursa.

Suštinski principi u rješavanju sukoba interesa

16. U interesu očuvanja povjerenja javnosti u javne institucije, Smjernice odražavaju činjenicu da se od javnih dužnosnika može očekivati da će se pridržavati suštinskih principa u rješavanju sukoba interesa u svrhu afirmacije integriteta u izvršavanju zvaničnih dužnosti i odgovornosti, a posebno slijedećih :

Služenje interesu javnosti

- Javni dužnosnici trebaju donositi odluke i davati savjete na osnovu odgovarajućih zakona i politike, te se strogo pridržavati zakona u svakom pojedinačnom slučaju, ne osvrćući se na ličnu dobrobit (tj. trebaju biti «nezainteresovani»). Integritet zvaničnih odluka, a posebno primjena politike na pojedinačne slučajeve, ne smije biti prejudicirana vjerskim, profesionalnim, političkim, etničkim, rodbinskim ili drugim ličnim prioritetima ili vezama onog koji odlučuje.
- Javni dužnosnici moraju odbaciti, ili ograničiti utjecaj privatnih interesa koji mogu kompromitovati zvanične odluke u čijem donošenju oni učestvuju. Gdje ovo nije izvodljivo, javni dužnosnik se mora uzdržati od angažmana u procesu donošenja zvaničnih odluka koje mogu biti kompromitovane njegovim privatnim interesima i vezama.
- Javni dužnosnici bi trebali izbjegavati aktivnosti vezane za njihove privatne interese, koje mogu stvoriti nekorektnu prednost, koja je posljedica «povjerljive interne informacije» dobijene tokom obavljanja zvaničnih dužnosti, kada informacija nije dostupna široj javnosti, te se od njih očekuje da ne zloupotrijebe svoj položaj i vladine resurse u svrhu ostvarivanja privatne dobiti.
- Javni dužnosnici ne bi trebali da traže ili prihvataju bilo koji oblik nezakonite dobiti, za koji se može očekivati da će utjecati na obavljanje ili neobavljanje njihovih zvaničnih dužnosti i funkcija.
- Od javnih dužnosnika se očekuje da ne zloupotrebljavaju javnu funkciju ili zvanični položaj koji su prethodno imali, uključujući i povjerljive informacije koje su imali na tom položaju, posebno kada traže zaposlenje ili imenovanje na novu dužnost nakon što napuste javnu funkciju.

Podržavanje transparentnosti i kontrole

- Od javnih dužnosnika i javnih organizacija se očekuje da postupaju na način koji će zadovoljiti najstrožu kontrolu javnosti. Ova obaveza se ne može u potpunosti ispuniti samo tako što će se postupati u skladu sa slovom zakona; ona također zahtijeva poštivanje širih vrijednosti javne službe kao što je «nezainteresovanost», nepristrasnost i integritet.
- Privatni interesi i veze javnih dužnosnika koji bi mogli kompromitovati «nezainteresovanost» u obavljanju javnih dužnosti bi se trebali objaviti na odgovarajući način, kako bi se omogućila adekvatna kontrola i pronašlo rješenje.
- Javne organizacije i dužnosnici trebaju osigurati konzistentnost i odgovarajući stepen otvorenosti u procesu rješavanja ili prevladavanja situacija u kojima se pojavljuje sukob interesa.
- Javni dužnosnici i javne organizacije trebaju afirmisati kontrolu procesa prevladavanja sukoba interesa, unutar primjenljivog zakonskog okvira.

Afirmacija individualne odgovornosti i davanja ličnog primjera

- Od javnih dužnosnika se u svakom trenutku očekuje da djeluju tako da njihov integritet služi kao primjer drugim javnim dužnosnicima i javnosti.
- Javni dužnosnici bi trebali da prihvate odgovornost za sređivanje svojih privatnih poslova, što je više moguće u razumnim granicama, da bi spriječili sukob interesa koji proizilazi iz njihovog imenovanja na javnu dužnost kao i nakon njega.
- Javni dužnosnici bi trebali da prihvate odgovornost za identifikaciju i rješavanje sukoba interesa u korist interesa javnosti onda kada se sukob desi.
- Od javnih dužnosnika i javnih organizacija se očekuje da demonstriraju svoju predanost integritetu i profesionalizmu kroz primjenu djelotvorne prakse i politike koja reguliše sukob interesa.

Stvaranje organizacione kulture koja neće tolerisati sukob interesa

- Javne organizacije bi trebale obezbijediti i primjeniti adekvatne upravne politike, procese i praksu u radnom okruženju da bi ohrabrine djelotvornu kontrolu i rješavanje situacija u kojima dolazi do sukoba interesa.
- Organizacione prakse bi trebale ohrabriti javne dužnosnike da objave značajna pitanja koja se tiču sukoba interesa, te da o njima razgovaraju, i donesu praktične mjere kako bi se takvo objavljivanje zaštitilo od zloupotrebe drugih.
- Javne organizacije trebaju stvoriti i održati kulturu otvorene komunikacije i dijaloga, koja se odnosi na integritet i njegovu afirmaciju.
- Javne organizacije trebaju obezbijediti putokaz i obuku u svrhu unapređenja razumijevanja i dinamične evolucije utvrđenih pravila i praksi javne organizacije, te obezbijediti primjenu tih pravila i praksi u radnom okruženju.

STVARANJE OKVIRA ZA PRIMJENU POLITIKE

17. Definisane pristupa na osnovu kojeg će se kreirati politika za regulisanje sukoba interesa predstavlja suštinski dio političkog, upravnog i kulturnog konteksta javne uprave u nekoj državi. Ove Smjernice neće pokušati razmotriti svaku moguću situaciju unutar koje se sukob interesa može pojaviti, nego su umjesto toga kreirane kao generalna politika i praktični vodič bitan za socijalni kontekst podložan brzim promjenama. Predložene mjere su namjenjene pojačavanju svojih uzajamnih efekata, kako bi obezbijedile koherentan i dosljedan pristup rješavanju sukoba interesa. Ključne funkcije ovakvog pristupa su:

- **Definicija** opštih karakteristika situacija u kojima dolazi do sukoba interesa, a koje potencijalno mogu ugroziti organizacioni i individualni integritet.
- **Identifikacija** specifičnih slučajeva koji se odnose na neprihvatljive situacije u kojim dolazi do sukoba interesa.
- **Liderstvo i predanost** primjeni politike koja reguliše sukob interesa.

- **Svijest** koja podržava poštivanje i **predviđanje** vezano za otkrivanje rizičnih područja u svrhu prevencije.
- **Odgovarajuće objavljivanje** adekvatnih informacija i **djelotvorno rješavanje** sukoba.
- **Partnerski odnosi** sa ostalim učesnicima u procesu, uključujući i ugovarače, klijente, sponzore i zajednicu.
- **Procjena i ocjena** politike koja reguliše sukob interesa u svjetlu iskustva.
- **Obnova i prilagođavanje** politike i procedura u skladu sa neophodnim prilagođavanjem promjenama situacije.

1.1. Identifikacija relevantnih situacija u kojima dolazi do sukoba interesa

1.1.1. Obezbijediti jasan i realan opis onih okolnosti i odnosa koji dovode do situacija u kojima se pojavljuje sukob interesa.

- a) Opšti opis situacija u kojima dolazi do sukoba interesa bi trebao biti usklađen sa osnovnom idejom da postoje situacije u kojima privatni interesi i veze javnog dužnosnika stvaraju, ili sadrže potencijal za stvaranje sukoba sa korektnim izvršavanjem njegovih/njenih zvaničnih dužnosti. Opis bi trebao da naglasi ukupni cilj politike – podsticanje povjerenja javnosti u vladine institucije.
- b) U opisu bi također trebalo priznati da, iako se neki sukobi interesa možda u praksi ne mogu izbjeći, javne organizacije snose odgovornost za definisanje takvih posebnih situacija i aktivnosti koje su nespojive sa njihovom ulogom ili javnom funkcijom jer povjerenje javnosti u integritet, nepristrasnost, i ličnu nezainteresovanost javnih dužnosnika na javnim funkcijama može biti ugroženo ako sukob interesa ostane neriješen.
- c) Politika bi trebala pružiti niz primjera privatnih interesa koji bi mogli stvoriti konfliktne situacije: finansijski i ekonomski interesi, dugovi i imovina, veze sa profitnim i ne-profitnim organizacijama, veze sa političkim, privrednim udruženjima ili profesionalnim organizacijama i drugi privatni interesi, obaveze i odnosi (kao što su obaveze prema profesionalnim, komunalnim, etničkim, porodičnim, ili vjerskim grupama u ličnom ili profesionalnom svojstvu, ili odnosi sa ljudima koji žive u istom domaćinstvu).
- d) Precizniji primjeri neprihvatljivog ponašanja trebaju se pružiti za one grupe koje rade u rizičnim područjima, kao što su područja prožimanja privatnog i javnog sektora, javne nabavke, regulatorne i inspektorske funkcije, i sklapanje ugovora u ime vlade. Posebna pažnja se treba obratiti na funkcije koje su predmet stroge kontrole javnosti ili medijske pažnje.

1.1.2. Osigurati uzajamnu podršku između organizacionih strategija i prakse i politike koja reguliše sukob interesa kako bi se pomogla identifikacija raznovrsnih situacija u kojima se pojavljuje sukob interesa.

- a) Zakoni i propisi, kao primarni izvori, trebali bi da naznače neophodne definicije, principe i suštinske zahtjeve politike koja reguliše sukob interesa.

- b) Uz to, smjernice i materijali za obuku, kao i preporuke i konsultacije trebaju obezbijediti praktične primjere konkretnih koraka koji se poduzimaju za rješavanje sukoba interesa, posebno u područjima podložnim rapidnim promjenama ili «sivim» područjima, kao što je sponzorski odnos u privatnom sektoru, programi privatizacije i deregulacije, odnosi sa nevladinim organizacijama, politička aktivnost, partnerstva između javnog i privatnog sektora i razmjena osoblja među sektorima.

1.2. Uspostaviti procedure za identifikaciju, prevladavanje i rješavanje situacija u kojima se pojavljuje sukob interesa

1.2.1. Osigurati da javni dužnosnici znaju šta je to što se od njih traži kada je u pitanju identifikacija i izjašnjavanje o situacijama u kojima se pojavljuje sukob interesa.

- a) *Prvo objavljivanje* – prilikom imenovanja ili preuzimanja nove dužnosti – Razviti procedure koje omogućavaju javnim dužnosnicima prilikom preuzimanja funkcije da identifikuju i prijave relevantne privatne interese koji se potencijalno sukobljavaju sa njihovim službenim dužnostima. Takva objava je obično formalne prirode (tako što se *prijavi ili registruje* informacija koja identifikuje interes), te se ona mora obavljati periodično (obično na početku mandata, a nakon toga u redovnim vremenskim intervalima, obično svake godine), u pismenom obliku. Objavljivanje ne mora biti javni proces: interno objavljivanje ili ograničeno (ograničen pristup objavljenoj informaciji) objavljivanje unutar javne organizacije, skupa sa odgovarajućim rješenjem ili procesom prevladavanja bilo koje vrste sukoba, može biti dovoljno za ostvarenje cilja politike u okviru ovog procesa – podsticanje povjerenja javnosti u integritet javnih dužnosnika i njihove organizacije. Uopšteno govoreći, što je u hijerarhiji viša funkcija koju dužnosnik obavlja, vjerovatnije je da će objavljivanje takve informacije u široj javnosti biti prikladniji način objave; što je niža funkcija, postoji veća vjerovatnoća da je dovoljno takvu informaciju objaviti interno upravi organizacije zvaničnika.
- b) *Objavljivanje u službi tokom obavljanja mandata* --- Izgraditi svijest kod dužnosnika da moraju odmah otkriti sve relevantne informacije koje se odnose na sukob kada se promijene okolnosti nakon prvog objavljivanja relevantnih informacija koje dužnosnik prijavi prilikom stupanja na dužnost, ili kada se razviju nove situacije, koje za posljedicu imaju rađanje novog sukoba interesa. Kao i kod formalne registracije informacija, (*ad hoc*) pojedinačni slučaj ne mora predstavljati javni proces: interno izjašnjenje samo može biti dovoljno za jačanje uvjerenja javnosti u adekvatno prevladavanje problema integriteta.
- c) *Potpunost objavljene informacije* – Utvrditi da li informacije koje se odnose na objavljivanje interesa sadrže dovoljno detalja o oprečnom interesu kako bi se omogućilo donošenje adekvatne odluke o odgovarajućem rješenju, zasnovanoj na dovoljnom broju informacija. Odgovornost za adekvatan nivo objavljene informacije snosi individualni dužnosnik.
- d) *Djelotvoran proces objavljivanja* – Osigurati da administrativni proces organizacije pomaže potpunom objavljivanju informacija, da je objavljena informacija pravilno procijenjena, te da se čuva u adekvatnom obliku. Pravilno je da pojedinačni dužnosnik snosi odgovornost za autentičnost objavljene informacije u svakom pogledu. Osigurati da je nepoštivanje zahtjeva za objavljivanjem relevantne informacije identifikovano i razmotreno, u krajnjem slučaju tako što će se nametnuti odgovarajuće sankcije za potpuno ili djelomično/potpuno nepoštivanje ako to bude neophodno.

1.2.2. Uspostaviti jasna pravila o tome šta se očekuje od javnih dužnosnika u domenu sukoba interesa.

- a) *Postupanje u slučaju oprečnih privatnih interesa* – Od javnog dužnosnika se treba očekivati da prihvati odgovornost za identifikaciju svojih relevantnih privatnih interesa. Izjava o politici organizacije bi trebala jasno naznačiti da pismeno prijavljivanje ili izjašnjavanje o privatnom interesu samo po sebi ne rješava sukob. Moraju se razmotriti dodatne mjere za pozitivno rješavanje ili prevladavanje sukoba.
- b) *Opcije za rješavanje i prevladavanje* – Opcije za pozitivno rješenje ili prevladavanje kontinuiranog ili sveobuhvatnog konflikta mogu podrazumijevati jednu ili više različitih strategija u skladu sa potrebama, na primjer:
- Lišavanje ili likvidacija interesa od strane javnog dužnosnika.
 - Oспорavanje javnog dužnosnika u domenu njegovog angažmana u ugroženom procesu odlučivanja.
 - Ograničenje pristupa određenoj informaciji za takvog javnog dužnosnika.
 - Premještanje javnog dužnosnika na dužnost za funkciju čije obavljanje za njega ne uključuje oprečni interes.
 - Preraspodjela dužnosti i odgovornosti javnog dužnosnika.
 - Prenos oprečnog interesa u pravom «slijepom»* aranžmanu.
 - Ostavka javnog dužnosnika sa funkcije unutar koje postoji sukob interesa, i/ili
 - Ostavka javnog dužnosnika sa javnog položaja.
- c) *Oспорavanje i ograničavanje* – U slučajevima kada ne postoji vjerovatnoća da će se određeni sukob često dešavati, bilo bi dobro da javni dužnosnik na kojeg se ovaj sukob odnosi zadrži svoj trenutni položaj, ali da ne učestvuje u odlučivanju o stvarima u kojima bi mogao postojati sukob, na primjer, da takvu odluku donese nezavisna treća strana, ili da se dužnosnik uzdrži od glasanja o odluci, ili povuče iz diskusije o takvim prijedlozima ili planovima, ili da ne prima relevantne dokumente i ostale informacije koje su vezane za njegov privatni interes. Opcija preraspodjele određenih funkcija javnog dužnosnika bi također trebala biti dostupna, a ona bi se trebala primjeniti onda kada postoji vjerovatnoća da će se određeni sukob interesa nastaviti, pa bi tada *ad hoc* oспорavanje predstavljalo neprikladno rješenje. Potrebno je obratiti posebnu pažnju na to da se sve strane na koje utiče sukob interesa, a koje su uključene u proces odlučivanja, upoznate sa mjerama poduzetim u svrhu zaštite integritet procesa odlučivanja u slučaju kada se usvoji opcija oспорovanja zvaničnika.
- d) *Ostavka* – Od javnih dužnosnika se treba zahtijevati da otklone oprečni privatni interes ako žele da zadrže svoj javni položaj, u slučaju kada se sukob interesa ne može razriješiti na bilo koji drugi način (na primjer putem jedne ili više gore spomenutih mjera). Kada se ozbiljan i sveobuhvatan sukob interesa ne može riješiti ni na jedan način, od javnog dužnosnika treba tražiti da podnese ostavku na položaj. Politika koja reguliše sukob interesa (skupa sa odgovarajućim odredbama zakona o radu i/ili ugovora o zaposlenju) trebala bi da pruži mogućnost prekida radnog odnosa na zvaničnoj funkciji u skladu sa definisanom procedurom.

* («Slijepi» aranžman podrazumijeva predaju imovine osobe na javnom položaju povjereniku na upravljanje da bi se izbjegla optužba za sukob interesa – op.prev.)

- e) *Transparentnost procesa odlučivanja* – Registriranje i izjašnjavanje o privatnim interesima, kao i aranžmani za rješavanje sukoba, trebaju biti jasno naznačeni u zvaničnim dokumentima, što će omogućiti organizaciji, ako to bude neophodno, da pokaže kako je određeni sukob identifikovan i riješen. Dalje objavljivanje informacija o sukobu interesa bi također moglo biti adekvatno kako bi se pružila podrška ukupnom cilju politike, na primjer tako što će se pokazati na koji način je objavljivanje određenog sukoba interesa evidentirano i razmotreno u zapisniku određenih sastanaka.

PRIMJENA POLITIKE

18. Iako su individualni javni dužnosnici uglavnom ti koji moraju biti svjesni mogućeg sukoba interesa, javna tijela i vladine organizacije snose odgovornost za djelotvornost primjene politike koja reguliše sukob interesa. Posebnu pažnju treba posvetiti rizičnim područjima i funkcijama, pogotovo tamo gdje postoji velika vjerovatnoća da će se pojaviti značajan sukob interesa ili gdje bi takav sukob mogao značajno ugroziti integritet organizacije i povjerenje javnosti. U tom nastojanju, potrebno je razumjeti da suviše složene procedure mogu obeshrabriti poštivanje politike.

2.1. Demonstrirati liderske karakteristike

2.1.1. Liderstvo – Svi javni dužnosnici, posebno oni na višim funkcijama, te viši rukovodioci bi trebali urediti svoje privatne interese tako da se očuva povjerenje javnosti u njihov vlastiti integritet i integritet njihove organizacije, te bi trebali davati primjer drugima. Samo poštivanje «slova» politike koja reguliše sukob interesa ili zakona, ako se usko interpretira, obično neće biti dovoljno da bi se podstaklo povjerenje javnosti u integritet organizacije.

2.1.2. Predanost – Organizacije trebaju preuzeti odgovornost za djelotvornu primjenu svoje politike tako što će:

- a) *Donositi odluke za svaki pojedinačni slučaj* – Rukovodioci moraju biti pripremljeni da daju mišljenje vezano za objavljivanje privatnih interesa. Posebno, oni bi trebali da pažljivo razmotre šire pitanje koje se odnosi na to da li bi razumna osoba koja je posjeduje relevantne činjenice mogla pomisliti da je integritet organizacije ugrožen neriješenim sukobom interesa. Kada utvrde najprikladnije rješenje za rješavanje ili prevladavanje stvarne konfliktne situacije, rukovodioci bi trebali da odvažu interese organizacije, interes javnosti, i legitimne interese zaposlenih, kao i druge faktore – uključujući u specifičnim slučajevima nivo i vrstu funkcije koju obavlja javni dužnosnik, te prirodu sukoba.
- b) *Sprovoditi monitoring i procjenu djelotvornosti politike* – Vremenom bi organizacija trebala osigurati očuvanje djelotvornosti i aktuelnosti politike kada su u pitanju aktuelni i predviđeni sukobi interesa u kontinuirano promjenljivom okruženju, te mijenjati i obnavljati politiku u skladu sa potrebama.

2.2. Stvoriti partnerski odnos sa zaposlenima: svijest, predviđanje i prevencija

2.2.1. Osigurati širu publikaciju i razumijevanje politike koja reguliše sukob interesa.

- a) *Objaviti politiku koja reguliše sukob interesa* - Dati svim novim javnim dužnosnicima, po njihovom prvom imenovanju na dužnost, ili po preuzimanju novog položaja ili funkcije, jasnu i konciznu izjavu o aktuелnoj politici koja reguliše sukob interesa.
- b) *Redovno ponavljati* – Redovno podsjećati javne dužnosnike na primjenu politike u promjenljivim okolnostima, a posebno osigurati da su javni dužnosnici upoznati sa načinom primjene propisa u organizaciji i njihovim odgovornostima u tom domenu. Na primjer, *Kodeks ponašanja* se može sačiniti tako da služi kao praktični instrument za uspostavljanje standarda u domenu sukoba interesa i informisanje javnih dužnosnika i šire javnosti o tim standardima.
- c) *Osigurati pristupačnost pravila i procedura* – Obezbijediti ažurnu informaciju o organizacionoj politici, pravilima i upravnim procedurama koje se odnose na sukob interesa, te jasno utvrditi bilo kakve dodatne zahtjeve specifične za organizaciju.
- d) *Obezbijediti putokaz* – Podržati javne dužnosnike putem informisanja i savjeta, primjera iz prakse, te putem razgovora o tome kako su se konfliktne situacije rješavale u prošlosti, i kakva se rješenja očekuju u budućnosti. Posebno bi se trebalo konsultovati sa zaposlenima o primjeni politike, te osigurati da je objašnjenje politike razumljivo i prihvaćeno.
- e) *Pružiti pomoć* – Identifikovati izvore odgovarajuće pomoći za javne dužnosnike koji nisu sigurni u način primjene politike, i šire objaviti načine dobijanja potrebnog savjeta. Učiniti savjete dostupnim klijentima organizacije i ostalima, uključujući ugovarače, zastupnike, i partnerska tijela, kako bi se informisali svi učesnici u procesu. Takav savjet bi mogao biti od velike pomoći onima koji možda misle da politika za regulaciju sukoba interesa u javnoj organizaciji nije u potpunosti djelotvorna, a oklijevaju da zbog toga ulože formalnu žalbu organizaciji.

2.2.2. Ispitati rizična područja u kojima postoji potencijal za sukob interesa.

- a) *Dodatno («honorarno») zaposlenje* – Definisati okolnosti, uključujući i procedure za davanje ovlaštenja, unutar kojih će se javni dužnosnik moći angažovati na pomoćnim («honorarnim») funkcijama i sačuvati svoju zvaničnu funkciju.
- b) *«Povjerljive interne» informacije* -- Informacije koje je prikupila ili sačuvala javna organizacije, a koje nisu u javnom domenu, ili informacije koje su dobijene u povjerenju tokom obavljanja zvanične funkcije moraju se smatrati povjerljivim, te osigurati njihovu djelotvornu zaštitu od zloupotrebe ili objavljivanja.
- c) *Ugovori* – Razmotriti okolnosti unutar kojih pripremanje, pregovoranje, rješavanje, ili sprovođenje ugovora u kojima je angažovana javna organizacija mogu biti kompromitovani sukobom interesa javnog dužnosnika unutar javne organizacije.
- d) *Pokloni i ostali oblici koristi* – Razmotriti da li je aktuелna politika organizacije adekvatna u smislu priznavanja sukoba interesa koji proizilazi iz tradicionalnih i novih oblika poklona ili koristi.

- e) *Očekivanja porodice i zajednice* – Razmotriti da li je aktualna politika organizacije adekvatna u smislu priznavanja sukoba interesa koji proilazi iz očekivanja postavljenih pred javnog dužnosnika od strane njegove/njene porodice i zajednice, posebno u multikulturalnom kontekstu.
- f) *'Vanjska' imenovanja* – Definisati okolnosti, uključujući i procedure za davanje ovlaštenja, unutar kojih javni dužnosnik može preuzeti funkciju u odboru ili nadzornom tijelu, na primjer, asocijacija na nivou lokalne zajednice, ne-vladinih organizacija, profesionalnih ili političkih organizacija, drugog vladinog entiteta, korporacija u vlasništvu države, ili komercijalnih organizacija koje su dio ugovornog, regulatornog, partnerskog ili sponzorskog aranžmana sa organizacijom u kojoj je dužnosnik zaposlen.
- g) *Aktivnost nakon napuštanja javnog položaja* – Definisati okolnosti, uključujući i procedure za davanje ovlaštenja, unutar kojih javni dužnosnik koji se sprema da napusti javnu dužnost može pregovarati o imenovanju ili zaposlenju na drugom mjestu ili drugoj aktivnosti, gdje postoji potencijalni sukob interesa koji uključuje njegovu dotadašnju organizaciju.

2.2.3 Identifikovati preventivne mjere za savladavanje novih konfliktnih situacija.

- a) *Poštivanje procedura* – Omogućiti učesnicima u procesu odlučivanja da predvide potencijalne sukobe gdje je to izvodljivo: na primjer, tako što će se dnevni red sastanka obezbijediti unaprijed; evidentirati postupke vođene tokom sastanaka, a koji se odnose na bilo kakve konflikte koji su se pojavili i mjere koje su poduzete za njihovo rješavanje.
- b) *Osporavanje* – Uspostaviti jasna pravila i efikasne procedure (na primjer, registar interesa za članove odbora, savjetnike i više rukovodstvo), kako bi *ad hoc* sukobi interesa bili transparentni tako da ne ugroze proces odlučivanja.
- c) *Procesi provjere* – Tokom selekcije kandidata za funkciju, zahtijevati prethodnu identifikaciju relevantnih interesa, i razgovarati o mogućim strategijama za rješavanje identifikovanih sukoba; pribaviti odgovarajuće dozvole (kao što su potvrde o plaćenom porezu) i izjave o preuzetim obavezama kako bi se potencijalni sukobi interesa mogli savladati u ranoj fazi.
- d) *Periodična sistemska procjena* – Redovno razmatrati primjenu politike i procedura i ažurirati mehanizme kako bi se osigurala njihova usklađenost sa stalnim promjenama situacije. Razmotriti relevantnost aktualnih pretpostavki – na primjer vezano za uticaj nove tehnologije, koja omogućava «svakodnevnu trgovinu» obveznicama i dionicama putem Interneta, što bi zauzvrat moglo izazvati potrebu za svakodnevnim objavljivanjem promjenljivih novčanih interesa pojedinca. Po potrebi, pozvati se na prethodno iskustvo klijenata i partnerskih tijela koje se odnosi na rizične poduhvate, dijelom zbog toga da bi se proširilo iskustvo, a dijelom da bi se se naznačila kontinuirana predanost procesu savladavanja rizika i zaštite integriteta organizacije.

2.2.4. Razviti otvorenu organizacionu kulturu u kojoj se pitanja vezana za sukob interesa otvoreno postavljaju i predstavljaju predmet otvorene diskusije.

- a) *Uključiti zaposlene, njihove predstavnike i ostale zainteresovane strane* u reviziju postojeće politike koja reguliše sukob interesa. Njihovo mišljenje kao korisnika vezano za svakodnevne probleme sa kojima se suočavaju u primjeni politike koja reguliše sukob interesa može značajno doprinijeti poboljšanju postojećih mjera.

- b) *Konsultovati se* o budućim mjerama prevencije da bi se uveo praktični aspekt u proces donošenja politike i izgradnje zajedničkog stava koji je od vitalnog značaja za primjenu usaglašene politike..
- c) *Pomoći usaglašavanje* tako što će se obezbijediti obuka za javne dužnosnike kako bi se razumjeli bitni opšti principi i specifični propisi, poboljšale njihove sposobnosti odlučivanja i tako stečene vještine primjenile u praksi.
- d) *Obezbijediti pomoćne mehanizme* za pomoć rukovodiocima u reviziji i poboljšanju njihovih vještina u identifikaciji i rješavanju sukoba interesa u njihovom svakodnevnom poslu.

2.3. Sprovoditi politiku koja reguliše sukob interesa

2.3.1. Obezbijediti procedure za utvrđivanje prekršaja za sukob interesa, i proporcionalnih posljedica nepoštivanje politike koja reguliše sukob interesa uključujući i disciplinske mjere.

- a) *Lične posljedice* - Nepoštivanje politike koja reguliše sukob interesa u organizaciji se generalno treba smatrati najmanje disciplinskim prekršajem, dok ozbiljnija kršenja koja podrazumijevaju stvarni sukob interesa mogu rezultirati sankcijama za zloupotrebu položaja, ili krivičnom tužbom za korupciju. Mogu se poduzeti i druge mjere protiv javnog dužnosnika u zavisnosti od ozbiljnosti prekršaja – na primjer u zavisnosti od toga da li je prekršaj predstavljao jednostavan propust da se relevantni interes registruje ili prijavi u skladu sa propisima ili se radi o ozbiljnijem odbijanju da se razriješi stvarni sukob interesa sa kojim je javni dužnosnik bio prethodno upoznat. Sankcije bi trebale biti takve da se mogu sprovesti u praksi sve do nivoa koji konačno može ugroziti imenovanje ili karijeru javnog dužnosnika ako je to potrebno.
- b) *Mjere uprave* -- Pozitivno rukovođenje može obezbijediti djelotvorne komplementarne oblike obeštećenja za kršenje politike koja reguliše sukob interesa, a to može imati efekta u odvratanju onih koji žele da se okoriste, neposredno ili posredno, od takvih kršenja. Ove mjere mogu uključivati retroaktivno poništenje kompromitovanih odluka i ugovora, i isključivanje onih koji su se okoristili - bilo da su to korporacije, pojedinci, ili udruženja itd. - iz budućih procesa. Ovakve mjere isključenja mogu biti na snazi tokom određenog vremenskog perioda, unutar datih ugovornih novčanih ograničenja, ili unutar određenih vrsta aktivnosti.

2.3.2. Razviti mehanizme za monitoring da bi se otkrila kršenja politike i razmotriti svaku dobit ili korist koja je za posljedicu imala sukob interesa.

- a) *Kontrole* – Osigurati zajednički rad uprave i interne kontrole kao i vanjskih nadzornih institucija – kao što su nezavisni revizori ili ombudsman – da bi se otkrili oni koji ne poštuju potrebne standarde. Odgovarajući izvještaji za nezavisne nadzorne institucije, i publikacija redovnih izvještaja o primjeni aranžmana uprave koji se tiču zaštite integriteta, te izvještaji o napretku bilo kakve istrage, mogu igrati važnu ulogu u podsticanju poštivanja politike, te obeshrabriti zloupotrebe u procesu zaštite integriteta.
- b) *Žalbeni postupak* – Razviti mehanizme za podnošenje žalbi kako bi se razmotrile tvrdnje o nepoštivanju, te osmisliti djelotvorne mjere za podsticanje njihove primjene. Obezbijediti jasna pravila i procedure za davanje upozorenja, i poduzeti korake da bi se oni koji prijave kršenja politike u skladu sa datim pravilima zaštitili od odmazde, a sami žalbeni mehanizmi zaštitili od zloupotrebe.

2.3.3. Koordinirati mjere za prevenciju i sprovođenje i integrirati ih u koherentan institucionalni okvir.

- a) *Odgovornost politike* – Identifikovati centralnu funkciju, koja ne mora obavezno biti nezavisna organizacija ili vladina agencija, a koja je odgovorna za razvoj i očuvanje politike i procedura koje regulišu sukob interesa; ona bi također mogla da ocjenjuje i daje smjernice o načinima na koje agencije rješavaju politiku i procedure koje regulišu sukob interesa, te između njih izabrati najbolje organizacije u tom domenu i širiti njihovo iskustvo.
- b) *Sinergije* – Razmotriti kombinovanu upotrebu komplementarnih elemenata kako bi se podržali povezani ciljevi politike; na primjer, sistemi objavljivanja interesa koji zahtijevaju redovno izjašnjavanje o finansijskim i drugim interesima mogu spriječiti potencijalne sukobe interesa, pomoći otkrivanju nezakonitog bogaćenja javnih dužnosnika, te također pomoći odvratanju od korupcije.
- c) *Konzistentnost zakona* – Uskladiti postojeće zakone sa politikom koja reguliše sukob interesa, kako bi se otklonile neusaglašenosti i obezbijedila djelotvorna sprovedba politike, uključujući kriterije i sankcije vezane za objavljivanje informacija.

2.4. Inicirati novi partnerski odnos sa poslovnim i ne-profitnim sektorom

19. Mehanizmi za rješavanje situacija u kojima se pojavljuje sukob interesa moraju biti ažurni u kontekstu povećanog nivoa saradnje između javnih organizacija i poslovnog i ne-profitnog sektora. Ovo je posebno važno kada se imenuju predstavnici u javna tijela iz drugo sektora da bi se iskoristilo njihovo posebno iskustvo, znanje, i angažman.

2.4.1. Stvarati partnerske odnose u svrhu zaštite integriteta sa poslovnim i ne-profitnim sektorima kroz njihov angažman u razrađivanju i primjeni politike za regulaciju sukoba interesa za javne dužnosnike.

- a) *Angažman svih učesnika* – Uključiti predstavnike poslovnog i ne-profitnog sektora u reviziju politike kako bi se predstavili njihovi stavovi o problemima u primjeni politike, kao i mogućim primjenama politike.
- b) *Konsultacije* – Osigurati da predloženi standardi odražavaju stvarna očekivanja javnosti tako što će se angažovati poslovni i ne-profitni sektori u kreiranju novih mjera za zaštitu integriteta. Konsultacije se mogu koristiti da bi se identifikovala ili usaglasila međusobno prihvatljiva rješenja i podstakla saradnja unutar procesa implementacije.

2.4.2. Predvidjeti potencijalne situacije u kojima se sukob interesa može pojaviti nakon što javne organizacije zatraže angažman osoba koje predstavljaju poslovni i ne-profitni sektor.

- a) *Potencijalni problemi* – Predvidjeti potencijalne probleme da bi se ostvarila maksimalna korist od angažmana predstavnika iz drugih sektora u radu javnih tijela. – kao što su odbori i savjetodavna tijela – tako što će se identifikovati situacije u kojima angažman ovih predstavnika može rezultirati sa sukobom interesa.
- b) *Osiguranja* – Uspostaviti mehanizme koji će spriječiti da se povjerljiva informacija, ovlaštenje ili uticaj ostvaren putem angažmana u aktivnostima javnih tijela iskoriste za ličnu dobit ili nekorektnu prednost drugih firmi ili ne-profitnih organizacija. Primjeri potencijalno djelotvornih mehanizama za prevenciju uključuju ograničen pristup informaciji za pojedinca, formalno registrovanje činjenice da je

pojedinaac imao pristup određenoj povjerljivoj informaciji, te zahtjev za identifikacijom bitnih privatnih i poslovnih interesa pojedinaca iz poslovnog i ne-profitnog sektora imenovanih na određene funkcije.

2.4.3. Razvijati svijest o politici koja reguliše sukob interesa u radu sa drugim sektorima, uključiti mehanizme osiguranja od potencijalnih situacija u kojima se pojavljuje sukob interesa prilikom saradnje sa poslovnim i ne-profitnim sektorom.

- a) *Pružiti informaciju* – Upoznati druge organizacije sa potencijalnim posljedicama nepoštivanja (što može uključiti poništenje ili retroaktivno opozivanje ugovora, registrovanje i objavljivanje dokazanog kršenja u registarskoj knjizi, ili krivično gonjenje za krivične prekršaje kao što je korupcija). Pomoći partnerskim organizacijama, na primjer, putem organizovanja obuke za ugovarače u domenu poštivanja i sprovođenja propisanih zahtjeva.
- b) *Napraviti zajednički pregled visoko rizičnih područja* – Područja sa potencijalnim sukobom interesa trebaju biti identifikovana, potrebno je razviti odgovarajuće preventivne mehanizme da bi se obje strane zaštitile u potencijalnoj konfliktnoj situaciji. Osigurati, na primjer, da partnerske organizacije i poslovni sektor prihvataju transparentno objavljivanje relevantnih privatnih interesa u procesu lobiranja, te da kršenja ili potencijalna kršenja politike trebaju biti iznesena kako bi se čvrsto i konstruktivno riješili. Slično tome, osigurati da su partnerske organizacije i poslovni sektor upoznati sa kriterijima javne organizacije kada je u pitanju rukovanje sa povjerljivim «internim» informacijama koje nisu u javnom domenu, osigurati da su «povjerljive komercijalne» informacije adekvatno zaštićene unutar provjerenog procesa, te osigurati reviziju procedura za donošenje odluka u svakoj fazi da bi se zaštitio njihov integritet i provjerila opravdanost.