



SMJERNICE

ZA IZRADU KODEKSA
PONAŠANJA ČLANOVA
PREDSTAVNIČKIH TIJELA
JEDINICA LOKALNE I
PODRUČNE (REGIONALNE)
SAMOUPRAVE



REPUBLIKA HRVATSKA
Ministarstvo pravosuđa i uprave

Sadržaj

1. Uvod	3
2. Integritet i kodeksi ponašanja.....	4
3. Međunarodni kontekst.....	5
4. Zakon o sprječavanju sukoba interesa.....	7
5. Obvezni sadržaj kodeksa	8
a) osnova za donošenje kodeksa ponašanja	8
b) opće odredbe	8
c) temeljna etička načela	9
d) odredbe o sukobu interesa i druga pravila ponašanja.....	10
e) primjena kodeksa	13
f) nadležna tijela za nadzor i praćenje primjene kodeksa.....	13
6. Fakultativni sadržaj kodeksa	16

1. Uvod

Izrada Kodeksa ponašanja članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave dio je šireg opsega mjera definiranih s ciljem jačanja odgovornosti i integriteta u obnašanju dužnosti na lokalnoj i područnoj (regionalnoj) razini u kontekstu aktualnog strateškog okvira u području prevencije korupcije u Republici Hrvatskoj.

Naime, potreba izgradnje etičkog okvira na regionalnoj i lokalnoj razini prepoznata je u Strategiji sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine („Narodne novine“, broj 120/21) koja u okviru posebnog cilja 4.3. *Jačanje sustava integriteta i upravljanje sukobom interesa* definira mjeru jačanja etičkih standarda nositelja vlasti na lokalnoj, područnoj i središnjoj razini.

Pregledom pravnoga i institucionalnog okvira za uređenje etičnog ponašanja i uspostavu sustava vrijednosti prepoznati su određeni nedostaci te je identificiran smjer za njegovo dodatno unaprjeđivanje s ciljem jačanja sveukupnih preventivnih antikorupcijskih mehanizama.

Premda je Republika Hrvatska postavila osnovne standarde ponašanja zaposlenika u javnoj upravi i etička načela glede kojih postoji obveza pridržavanja za vrijeme obavljanja odnosno obnašanja službene dužnosti, potrebno je istaknuti da je obveza donošenja Etičkog kodeksa propisana samo za državne službenike, i to Zakonom o državnim službenicima, dok za obnašatelje dužnosti na središnjoj, regionalnoj i lokalnoj razini, uključujući članove Vlade, saborske zastupnike, obnašatelje dužnosti u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave te za službenike u upravnim tijelima i službama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i zaposlenike u javnim ustanovama i službama, takva obveza ne postoji.

U kontekstu jačanja integriteta na regionalnoj i lokalnoj razini, Strategija posebno ističe potrebu donošenja kodeksa ponašanja članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. U tom smislu, Zakon o sprječavanju sukoba interesa („Narodne novine“ br. 143/21), koji regulira područje upravljanja sukobom interesa kao jedno od područja integriteta dužnosnika, određuje obvezu predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave da donesu kodeks ponašanja koji se odnosi na članove predstavničkih tijela te koji treba sadržavati odredbe o sprječavanju sukoba interesa, načinu praćenja primjene kodeksa, kao i o tijelu koje odlučuje u drugom stupnju o odlukama predstavničkog tijela o povredama kodeksa koji su u njegovoj nadležnosti.

Propisivanje obveze za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave da same osmisle, donesu i nadziru kodekse ponašanja omogućava se šira rasprava o funkcioniranju tijela i ugrađivanju onih vrijednosti koje svaka jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave smatra ključnima u svom svakodnevnom radu, a što rezultira i jačom potporom za uspostavljeni sustav među članovima koji taj kodeks donose.

Ove Smjernice za izradu kodeksa ponašanja članova predstavničkih tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave trebaju poslužiti kao praktični vodič i pomoći u procesu njihova formuliranja. Smjernice pojašnjavaju definicije kodeksa ponašanja, javnog integriteta i sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti, donose pregled međunarodnog i zakonskog konteksta njihova donošenja, utvrđuju obveze i predlažu fakultativni sadržaj kodeksa te korake i strukturu njihove izrade.

2. Integritet i kodeksi ponašanja

Integritet nositelja javnih dužnosti strateški je i učinkovit odgovor na korupciju. Integritet je jedan od ključnih stupova političkih, ekonomskih i društvenih struktura te je stoga bitan za ekonomsko i socijalno blagostanje, kao i za razvoj pojedinaca i društva u cjelini. Po svojoj definiciji, integritet podrazumijeva osobno poštenje, neovisnost, striktnu privrženost određenim vrijednostima i ponašanjima te dosljednost u poštivanju moralnih načela.

Integritet javnih dužnosnika, drugih nositelja javnih poslova i državnih institucija predstavlja temelj za razvoj demokratskog društva. Integritet u javnom sektoru ima presudan značaj za jačanje povjerenja građana u javne institucije i vlast općenito te je od najveće moguće važnosti za sprječavanje korupcije. Iako se na prvi pogled čini da se mjere za ostvarenje integriteta u javnom sektoru pretežno odnose na ponašanje pojedinaca koji predstavljaju javni sektor, njihov je krajnji cilj pružanje pomoći u uspostavi efikasnih javnih službi, koje u potpunosti zadovoljavaju potrebe građana. Pravila etike i integriteta u političkom sustavu i upravi važna su sredstva za osiguranje odgovornosti osoba koje obavljaju javne funkcije. Dakle, jedan od osnovnih preventivnih antikorupcijskih mehanizama usmjeren je upravo na jačanje integriteta i odgovornosti u obnašanju javnih dužnosti.

Ključni element za ostvarenje integriteta u javnom sektoru predstavljaju kodeksi ponašanja i ostali standardi ponašanja, mehanizmi upravljanja sukobom interesa (propisi o sukobu interesa, podnošenje izvješća o imovinskom stanju) te procedure imenovanja i zapošljavanja. Ti su elementi integriteta u javnom sektoru međusobno povezani, a ostvarenje integriteta zasnovano je na njihovom međusobnom odnosu. Za izgradnju jakih institucija ključan je integritet koji jamči građanima da javne institucije rade u njihovom interesu, a ne samo za odabrane pojedince ili skupine. Ono nije samo moralno pitanje, već utječe i na produktivnost gospodarstva, efikasnost javnog sektora te uključivost društva i gospodarstva.

Kodeksi ponašanja postavljaju specifične standarde ponašanja koji se očekuju u konkretnim i stvarnim situacijama. Oni pokazuju kako određena načela i vrijednosti treba primijeniti u praksi i pokušavaju predvidjeti i spriječiti određena neprihvatljiva ponašanja.

Kodeks ponašanja je, dakle, skup etičkih normi i standarda ponašanja kojim se utvrđuje način časnog i neovisnog ponašanja u praksi određene profesije, u kontekstu ovih smjernica članova predstavničkog tijela.

Svrha kodeksa ponašanja jačanje je povjerenja u tijelo javne vlasti ili članove i zaposlenike tijela na koje se odnosi. Etičke kodekse i kodekse ponašanja ne treba poistovjećivati s pravnim propisima koji počivaju na mehanizmu prisile i sankcija niti bi ih trebala donositi zakonodavna i izvršna tijela, već sami javni službenici ili dužnosnici kao odraz internaliziranih vrijednosti i načela.¹

Kodeksi ponašanja i ostali dokumenti kojima se normira prihvatljivo ponašanje te očekivani standardi ponašanja i rada institucija trebali bi biti distribuirani širokom krugu korisnika. Osim toga, u jačanju etičkih kompetencija veliku važnost ima edukacija i usmjeravanje o primjeni kodeksa ponašanja u donošenju odluka. Nadalje, kodeksi ponašanja trebali bi biti nestranačkog karaktera te bi trebali sadržavati standarde koje svaki zaposlenik, bez obzira na njegova politička uvjerenja, može podržati. Konačno, postojanje i primjena efikasnih i relevantnih mehanizama odgovornosti, nužan su preduvjet poštivanja i održavanja visokih standarda dobrog upravljanja.

3. Međunarodni kontekst

O važnosti uloge jačanja mehanizama integriteta u sprječavanju korupcije jasno govore neki od temeljnih međunarodnih dokumenata u području borbe protiv korupcije. Poglavlje II. Konvencije UN-a protiv korupcije (United Nations Convention Against Corruption - UNCAC) sadrži odredbe o različitim aspektima integriteta u javnom sektoru. Prije svega o važnosti sprječavanja sukoba interesa te podnošenja izvješća o imovinskom stanju dužnosnika kao i formiranja kodeksa ponašanja za javne dužnosnike.² Osim toga, organizacija Ujedinjenih naroda je 1996. donijela Međunarodni kodeks ponašanja za javne službenike kao sastavni dio tadašnje Rezolucije protiv korupcije.

Nadalje, Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj (Organisation for Economic Cooperation and Development - OECD) je među prvima provela opsežno istraživanje na temu integriteta u javnom sektoru te je pružila pomoć u detaljnijoj razradi standarda kodeksa ponašanja i etike, kao i propisa o sukobu interesa i prijavi imovinskog stanja dužnosnika.³

Pitanja važnosti integriteta navode se i u dokumentima Vijeća Europe u kojima se naglašava potreba postojanja kodeksa ponašanja za dužnosnike kao i upravljanja sukobom interesa, a posebno odredbi o postupanju s poklonima primljenim za vrijeme

¹ Etički kodeksi i etika javnih službenika, dr.sc. Gordana Marčetić UDK35.18:17

² https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf

³ OECD, Razvoj razumnog okvira integriteta: instrumenti, procesi, strukture i uvjeti za implementaciju, GOV/PGC/GF (2009)1, Tematski rad, Globalni forum o javnoj upravi

trajanja mandata i prijavljivanju imovinskog stanja⁴. Vijeće Europe je 2000. godine donijelo preporuke (Recommendation NO.R (2000)10) za kodekse ponašanja javnih dužnosnika, pod kojima se podrazumijeva svaka osoba koja je zaposlena od tijela javne vlasti.⁵ Navedeni dokumenti postavljaju imperativ jačanja odgovornosti u javnom sektoru uz postavljanje visokih standarda ponašanja javnih službenika, stavljajući javni interes na prvo mjesto.

Nadalje, potrebno je naglasiti kako su pri izradi Strategije sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine u obzir uzeta i identificirana područja korupcijskih rizika u pojedinim dokumentima međunarodne procjene koja među ostalim prioritetima ističu i područje jačanja javnog integriteta.

Primjerice, jačanje etičkog okvira vezano za najviše dužnosnike izvršne i zakonodavne vlasti te u odnosu na lokalnu i regionalnu razinu osobito se ističe u redovitim godišnjim izvješćima Europske komisije u okviru provedbe mehanizama Europskog semestra i u prvom Izvješću Europske komisije o vladavini prava iz 2020. godine⁶. Osim toga, poduzimanje dodatnih mjera za promicanje snažnijih etičkih normi kroz izradu sveobuhvatnih kodeksa ponašanja za dužnosnike na regionalnoj i lokalnoj razini, kao i kodeksa ponašanja za zastupnike u parlamentu te uspostavljanje odgovarajućih alata odgovornosti i sankcija za odvratanje od potencijalnog kršenja tih kodeksa preporučuje se u okviru OECD-ova pregleda investicijske politike Republike Hrvatske iz 2019. godine. Preporuke unaprjeđenja etičkog okvira kroz izradu kodeksa ponašanja osoba na najvišim dužnostima jedan su od sastavnih dijelova Izvješća IV. kruga evaluacije GRECO-a⁷ vezano za saborske zastupnike te Izvješća V. kruga evaluacije GRECO-a vezano za najviše dužnosti izvršne vlasti (predsjednika Vlade, članove Vlade, državne tajnike).

Što se tiče sadržaja kodeksa, GRECO navodi da u kodeksima trebaju biti sadržani prijedlozi kako se nositi sa stvarnim situacijama s kojima se suočavaju javni dužnosnici: darovi, korištenje javnih sredstava, ophođenje s javnošću, itd. Kodeks odražava i osnažuje temelje borbe protiv korupcije država članica odredbama o integritetu i antikorupciji. Kodeks naglašava važnost integriteta javnih dužnosnika i odgovornost hijerarhijskih nadređenih i sastoji se od tri cilja: odrediti standarde integriteta i ponašanja kojih se trebaju pridržavati javni dužnosnici, pomoći im u ispunjavanju tih standarda i informirati javnost o ponašanju koje ima pravo očekivati od javnih službenika.

⁴ Council of Europe, Resolution (97) 24 on 20 Guiding principles for the fight against corruption <https://rm.coe.int/16806cc17c>; Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member States on Codes of Conduct of Public Officials

⁵ <https://rm.coe.int/16806cc1ec>

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020SC0310&from=EN>

⁷ GRECO (eng. Group of States against Corruption – GRECO) ekspertno je tijelo Vijeća Europe zaduženo za evaluaciju i monitoring antikorupcijske politike u zemljama članicama, kandidatima i trećim zemljama, prati implementaciju tih preporuka u državama članicama.

4. Zakon o sprječavanju sukoba interesa

Jedno od središnjih pitanja provedbe politike integriteta jest predviđanje i upravljanje potencijalnim sukobom interesa odnosno postojanje privatnih interesa osoba u javnom sektoru koji mogu utjecati ili utječu na ostvarenje javnog interesa.

Sukob interesa životna je situacija u kojoj se može naći svaki obnašatelj dužnosti i koja se treba pravovremeno prepoznati te razriješiti (otkloniti) na odgovarajući način, kako ne bi dovela do situacije da privatni interes prevlada nad javnim u području obnašanja javne dužnosti. Sukob interesa postoji kada su privatni interesi dužnosnika u suprotnosti sa javnim interesom, a posebice kada privatni interes dužnosnika utječe na njegovu nepristranost u obavljanju javne dužnosti. Sukob interesa javlja se u situaciji kada postoji opravdana bojazan da bi dužnosnik mogao iskoristiti ovlasti ili okolnosti koje proizlaze iz obnašanja njegove javne dužnosti kako bi zaštitio, sačuvao ili unaprijedio svoje specifične privatne interese ili privatne interese povezanih osoba.

Sukob interesa sprječava se jasnim pravilima postupanja, a razrješava se javnim postupcima u kojima se otklanjanju uzroci sukoba interesa. Sprječavanje sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti važan je politički i društveni prioritet.

Zakon o sprječavanju sukoba interesa (dalje: ZSSI) donesen je 2011. godine te je nakon toga Hrvatski sabor donio četiri izmjene i dopune ovog Zakona, da bi koncem 2021. godine zbog potrebe znatnijih unaprjeđenja zakonskog teksta bio donesen novi Zakon o sprječavanju sukoba interesa.

Svrha donošenja ZSSI-a je sprječavanje sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti, sprječavanje privatnih interesa na donošenje odluka u obnašanju javnih dužnosti, jačanje integriteta, objektivnosti, nepristranosti i transparentnosti u obnašanju javnih dužnosti te jačanje povjerenja građana u tijela javne vlasti. Njegova je funkcija, kao preventivnog antikorupcijskog propisa, smanjivanje koruptivnih rizika koji su prirodno povezani s izvršavanjem bilo kakve vlasti. Radi provedbe ZSSI-a osnovano je Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa kao stalno, neovisno i samostalno državno tijelo nadležno za pokretanje postupaka sukoba interesa te donošenje odluka o tome predstavlja li određeno djelovanje ili propust dužnosnika povredu odredbi tog Zakona.

5. Obvezni sadržaj kodeksa

a) osnova za donošenje kodeksa ponašanja

Novi ZSSI po prvi puta, s ciljem sprječavanja sukoba interesa, u članku 4. uvodi obvezu članovima predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave donošenje kodeksa ponašanja koji se odnose na članove predstavničkih tijela, a koji će doprinositi izgradnji kulture integriteta i transparentnosti u svrhu jačanja antikorupcijskih kapaciteta i povjerenja javnosti u institucije na lokalnoj razini.

Članak 4. Zakona o sprječavanju sukoba interesa („Narodne novine“, broj 143/21)

(1) Predstavnička tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave dužna su donijeti kodeks ponašanja koji se odnosi na članove predstavničkih tijela i sadrži odredbe o sprječavanju sukoba interesa, načinu praćenja primjene kodeksa, kao i o tijelu koje odlučuje u drugom stupnju o odlukama predstavničkog tijela o povredama kodeksa koji su u njegovoj nadležnosti.

Zbog posebnog statusa članova predstavničkih tijela koji najčešće nisu u radnom odnosu niti primaju plaću za svoj rad, a mnogi tu javnu dužnost obavljaju i volonterski, pogotovo uzimajući u obzir da isti odluke donose u okviru kolektivnog tijela, a ne pojedinačno, čime ostvaruju znatno ograničeniji utjecaj na donošenje odluka, u izradi Zakona smatralo se bitnim iste ne obuhvatiti odredbama Zakona na isti način kao i članove izvršnih tijela lokalne i područne (regionalne) samouprave, ali ipak predvidjeti određene odredbe u svrhu prevencije sukoba interesa na lokalnoj razini. Zbog širokog samoupravnog djelokruga jedinica lokalne područne (regionalne) razine kojim se većim dijelom uređuje život građana tih jedinica, potrebno je da nositelji javnih funkcija budu u dosegu pravila koji uređuju sukob interesa i utječu te preveniraju potencijalni koruptivni rizici i mogući sukobi interesa prilikom obavljanja svojih poslova. Za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koje ne donesu kodeks ponašanja predviđena je prekršajna sankcija sukladno članku 51. ZSSI-a.

b) opće odredbe

U okviru općih odredbi potrebno je definirati predmet kodeksa ponašanja, način primjene, odrediti na koga se kodeks odnosi te definirati svrhu njegova donošenja.

Kodeksom ponašanja članova predstavničkog tijela utvrđuju se načela i smjernice ponašanja na temelju kojih isti postupaju tijekom obnašanja dužnosti, razrađuju pojedina pitanja integriteta, osniva se, utvrđuje i uređuje izbor, sastav i djelokrug rada tijela za

nadzor primjene kodeksa u prvom i drugom stupnju i druga pitanja od značaja za provedbu kodeksa.

Svrha Kodeksa je utvrditi etička načela i smjernice na temelju kojih je član predstavničkog tijela za vrijeme obnašanja dužnosti obvezan se ponašati, u skladu s kojima treba postupati ili koje mogu utjecati na vjerodostojno obnašanje njegove dužnosti.

c) temeljna etička načela

U ovom dijelu kodeksa potrebno je utvrditi etička načela u obavljanju poslova koja će član predstavničkog tijela usvojiti kao vlastita načela i vlastiti kriterij ponašanja za koje je osobno odgovoran za vrijeme i u vezi obnašanja dužnosti. Član predstavničkog tijela dužan je primjenjivati načela utvrđena kodeksom u odnosima prema građanima i medijima, u međusobnim odnosima, odnosima prema drugim dužnosnicima, službenicima i namještenicima, odnosu prema obnašanju dužnosti te odnosu prema predstavničkom tijelu u kojem obnaša dužnost, kao i drugim tijelima.

Također, predlaže se propisati da je član predstavničkog tijela dužan kontinuirano paziti na poštivanje etičkih načela, svojim primjerom postaviti standarde u predstavničkom tijelu u kojem obnaša dužnost, kao i spriječiti potencijalni odnosno stvarni sukob interesa te da se ne može ispričati za nepoznavanje obaveza i odgovornosti koje proizlaze iz kodeksa.

Prvenstveno se tu radi o načelima djelovanja određenim u članku 6. ZSSI-a, koja predstavljaju smjernice obveznicima u obnašanju javnih dužnosti te su ih se obveznici dužni pridržavati i njima se rukovoditi u svom postupanju, a koja se na odgovarajući način mogu primijeniti i na članove predstavničkih tijela:

- Načelo časnog, poštenog, savjesnog, odgovornog i nepristranog postupanja te zaštite vlastite vjerodostojnosti - obveznici u obnašanju javnih dužnosti moraju postupati časno, pošteno, savjesno, odgovorno i nepristrano čuvajući vlastitu vjerodostojnost i dostojanstvo povjerene im dužnosti te povjerenje građana.
- Načelo osobne odgovornosti - obveznici su osobno odgovorni za svoje djelovanje u obnašanju javnih dužnosti na koje su imenovani odnosno izabrani prema tijelu ili građanima koji su ih imenovali ili izabrali.
- Načelo zaštite javnog interesa - obveznici ne smiju koristiti javnu dužnost za osobni probitak ili probitak osobe koja je s njima povezana. Obveznici ne smiju biti ni u kakvom odnosu ovisnosti prema osobama koje bi mogle utjecati na njihovu objektivnost.
- Načelo transparentnosti - građani imaju pravo biti upoznati s ponašanjem obveznika kao javne osobe, a koje je u vezi s obnašanjem njihove dužnosti.

Osim navedenih, preporuča se inkorporacija i sljedećih načela u kodeks ponašanja:

- Načelo očuvanja povjerenja građana – član predstavničkog tijela je dužan čuvati povjerenje građana te paziti na očuvanje vlastitog integriteta te se od njega zahtijeva izbjegavanje situacija koje narušavaju njegovu objektivnost i nepristranost u obnašanju dužnosti. Pri obnašanju dužnosti, član predstavničkog tijela se mora ponašati na način kojim čuva i unaprjeđuje povjerenje javnosti u integritet, nepristranost i učinkovitost tijela u kojem obnaša dužnost.
- Načelo javnosti - u svim oblicima javnih nastupa i djelovanja u kojima predstavlja tijelo u kojem obnaša dužnost, član predstavničkog tijela će iznositi stavove tijela u kojem obnaša dužnost u skladu s propisima, ovlastima i kodeksom te osiguravati transparentnost u obnašanju dužnosti i transparentnost tijela u kojem obnaša dužnost. Član predstavničkog tijela je dužan, u skladu sa svojim ovlastima, javnosti pravovremeno pružiti potrebne informacije vezane uz dužnost koju obnaša i svoje vlastito postupanje, ako to nije u suprotnosti s posebnim propisima.
- Načelo uzornosti - član predstavničkog tijela treba biti uljudan, dostojanstven i profesionalan kako u svojim odnosima s građanima i medijima, tako i u svojim odnosima s ostalim dužnosnicima, službenicima i namještenicima. Pri korištenju bilo kojeg sredstva komunikacije, uključujući i komunikaciju na društvenim mrežama, član predstavničkog tijela je dužan čuvati osobni ugled i ugled predstavničkog tijela. U tom smislu, potrebno je da član predstavničkog tijela vlastitim primjerom potiče druge članove predstavničkog tijela na kvalitetno i učinkovito obavljanje zadataka, dobre međuljudske odnose, kolegijalnost i suradnju te odgovoran odnos prema građanima.
- Načelo racionalnog korištenja javnih resursa - obnašajući dužnost član predstavničkog tijela treba osigurati da se ljudskim i materijalnim resursima upravlja i koristi na zakonit, učinkovit, djelotvoran i ekonomičan način, isključivo u cilju ostvarenja javnog interesa.

d) odredbe o sukobu interesa i druga pravila ponašanja

Sukladno odredbama članka 4. ZSSI-a kodeks mora sadržavati odredbe o sprječavanju sukoba interesa.

U obnašanju dužnosti član predstavničkog tijela ne smije ni na koji način pogodovati sebi ili osobama s kojima je povezan niti se svojim dužnošću smije koristiti kako bi ostvario svoje privatne interese ili interese povezanih osoba. Odredbama o sprječavanju sukoba interesa preveniraju se korupcijska ponašanja i jača se odgovornost, otvorenost i transparentnost obnašatelja javnih dužnosti.

Dužnosnik se može naći u sukobu interesa zbog osobnih aktivnosti, udruživanja, odnosa povezanosti s drugim osobama te drugih okolnosti, odnosno u svim onim situacijama u kojima ima priliku dati prednost sebi ili s njime povezanoj pravnoj ili fizičkoj osobi ispred javnog interesa.

S obzirom na potrebu inkorporiranja odredbi o sprječavanju sukoba interesa, prije svega potrebno je navesti odredbu članka 2. stavka 1. ZSSI-a na način da se istakne kako u obnašanju javne dužnosti član predstavničkog tijela ne smije svoj privatni interes stavljati ispred javnog interesa.

S tim u vezi predlaže se prenijeti i definicije sukoba interesa. Sukladno ZSSI-u, sukob interesa situacija je u kojoj je privatni interes dužnosnika u suprotnosti s javnim interesom, a posebice:

– kada je privatni interes obveznika utjecao ili se osnovano može smatrati da je utjecao na njegovu nepristranost u obavljanju javne dužnosti (stvarni sukob interesa). Sukladno članku 2. ZSSI-a sukob interesa može biti *potencijalni sukob interesa* - kada privatni interes obveznika može utjecati na njegovu nepristranost u obavljanju javne dužnosti ili *stvarni ili ostvareni sukob interesa* koji postoji onda kada je privatni interes obveznika utjecao ili se osnovano može smatrati da je utjecao na njegovu nepristranost u obavljanju javne dužnosti.

S druge strane, privatni interes definiran je u članku 5. stavak 1. točka 8. ZSSI -a, kao onaj interes koji obuhvaća imovinsku i neimovinsku korist obveznika i povezanih osoba. Povezane osobe u smislu ZSSI -a su bračni ili izvanbračni drug obveznika, životni partner i neformalni životni partner, njegovi srodnici po krvi u uspravnoj lozi, braća i sestre obveznika te posvojitelj odnosno posvojenik obveznika te ostale osobe koje se prema drugim osnovama i okolnostima opravdano mogu smatrati interesno povezanim s obveznikom.

Sukladno odredbama ZSSI-a, njegovi obveznici dužni su nakon izbora ili imenovanja na javnu dužnost urediti svoje privatne poslove kako bi se spriječio predvidljivi sukob interesa, a ukoliko se takav sukob pojavi obveznik ga je dužan razriješiti tako da zaštiti javni interes. U slučaju dvojbe o mogućem sukobu interesa obveznik je dužan učiniti sve što je potrebno da odijeli privatni od javnog interesa.

Slijedom navedenog, predlaže se razmotriti da kodeks ponašanja sadrži odredbe o tome da članovi predstavničkih tijela prije stupanja na dužnost, odnosno u određenom roku od dana imenovanja, trebaju urediti svoje privatne poslove u svrhu sprječavanja predvidljivog sukoba interesa i odredbe o razrješenju sukoba interesa, ukoliko do njega dođe. Nadalje, s tim u vezi predlaže inkorporirati i odredbe o pravovremenom prepoznavanju okolnosti koje bi mogle dovesti u situaciju sukoba interesa, deklariranju istih prema javnosti i drugim dionicima u određenom postupku te izuzimanju od postupanja (odlučivanja, glasanja i sl.).

Usporedno s izuzimanjem, predlaže se razmotriti i uključivanje odredbe prema kojoj član predstavničkog tijela svoju je ovlast postupanja u takvoj konkretnoj situaciji, ako je to potrebno, dužan delegirati na drugu osobu. Ovakav mehanizam primjenjiv je na većinu situacija koje bi mogle dovesti ili dovode do nastanka sukoba interesa. Upoznavanjem zainteresirane javnosti i drugih tijela i dionika skreće se pozornost na potrebu kontrole nad situacijom u kojoj postoji opasnost od utjecaja privatnih interesa na nepristranost u obnašanju javne dužnosti. U skladu s time može se propisati da član predstavničkog tijela može deklarirati svoj interes usmenom ili pisanom izjavom, odrediti da će tijelo koje prati primjenu kodeksa izraditi model pisane izjave za deklariranje interesa te da će isti biti javno dostupan.

Također, predlaže se razmotriti i djelomična inkorporacija odredbi članka 7. ZSSI-a o zabranjenim djelovanjima obveznika, odnosno članova predstavničkih tijela u opsegu u kojem su iste primjenjive na vijećnike kao članove kolektivnog tijela. Sukladno navedenom članku obvezniku ZSSI-a zabranjeno je:

- primiti ili zahtijevati korist ili obećanje koristi radi obavljanja dužnosti,
- ostvariti ili dobiti pravo ako se krši načelo jednakosti pred zakonom,
- zlouporabiti posebna prava obveznika koja proizlaze ili su potrebna za obavljanje dužnosti,
- primiti dodatnu naknadu za poslove obnašanja javnih dužnosti,
- tražiti, prihvatiti ili primiti vrijednost ili uslugu radi glasovanja o bilo kojoj stvari, ili utjecati na odluku nekog tijela ili osobe radi osobnog probitka ili probitka povezane osobe,
- obećavati zaposlenje ili neko drugo pravo u zamjenu za dar ili obećanje dara,
- utjecati na dobivanje poslova ili ugovora o javnoj nabavi,
- koristiti povlaštene informacije o djelovanju državnih tijela radi osobnog probitka ili probitka povezane osobe,
- na drugi način koristiti položaj obveznika utjecanjem na odluku tijela javne vlasti ili osoba koje su u njima zaposlene kako bi postigli osobni probitak ili probitak povezane osobe, neku povlasticu ili pravo, sklopili pravni posao ili na drugi način interesno pogodovali sebi ili drugoj povezanoj osobi.

Osim navedenih odredbi o sprječavanju sukoba interesa, u kodeks se predlaže uključiti odredbe o obvezi čuvanja povjerljivih informacija i podataka za koje član predstavničkog tijela sazna u obnašanju dužnosti, a koje nije obavezan javno objaviti u skladu sa zakonom. Na postupanje s informacijama i podacima koje sazna u obnašanju dužnosti, član predstavničkog tijela treba paziti na odredbe propisa kojima se uređuje tajnost podataka te zaštita osobnih podataka.

Također, predlaže se u kodeks uključiti i odredbe u svezi sa jednakim postupanjem prema svim građanima bez diskriminacije ili povlašćivanja na temelju srodstva, starosti, nacionalnosti, etničke pripadnosti, jezika, rase, političkih i vjerskih uvjerenja, invalidnosti, obrazovanja, socijalnog položaja, spola, seksualne orijentacije, bračnog ili porodičnog statusa ili po drugim osnovama.

e) primjena kodeksa

Jedan od vrlo bitnih aspekata za adekvatnu primjenu odredbi kodeksa predstavlja internalizacija njegovih odredbi od strane članova predstavničkog tijela na koje se isti odnosi.

U ovom smislu, potrebno je obvezati članove predstavničkog tijela na upoznavanje s odredbama kodeksa te kontinuiranu edukaciju o pitanjima provedbe njegovih odredbi, odnosno općenito na teme iz područja jačanja integriteta članova predstavničkog tijela.

Kako bi se osiguralo da se član predstavničkog tijela upoznao sa sadržajem kodeksa može se, primjerice, propisati obveza potpisivanja izjave u određenom roku nakon stupanja na dužnost kojom će se isto potvrditi.

Također, predstavničko tijelo, tijelo za nadzor primjene kodeksa ili neko drugo tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, u svrhu internalizacije odredbi kodeksa priprema materijale i smjernice, osigurava odgovarajuću edukaciju te na druge načine jača svijest članova predstavničkog tijela o obvezama iz kodeksa ponašanja. U tom smislu, tijelo koje osigurava edukaciju po potrebi surađuje s nadležnim tijelima, akademskim i drugim relevantnim institucijama.

S ciljem osiguravanja njegove svrhe, potrebno je prije svega osigurati dostupnost kodeksa svim članovima predstavničkog tijela te dostupnost javnosti, odnosno njegovu javnu objavu. U tom smislu, u kodeksu je nužno navesti gdje će biti objavljen – u službenom glasniku jedinica, ukoliko postoji te na mrežnim stranicama na kojima mora biti uvijek dostupan skupa s ostalim potrebnim informacijama.

f) nadležna tijela za nadzor i praćenje primjene kodeksa

S ciljem ostvarivanja nadzora nad primjenom kodeksa, odnosno predlaganja odluka predstavničkom tijelu o usklađenosti postupanja članova predstavničkog tijela s odredbama kodeksa ponašanja, potrebno je na razini predstavničkog tijela osnovati novo radno tijelo (povjerenstvo vijeće ili odbor) ili nekom postojećem radnom tijelu u nadležnost pridodati i navedenu ulogu nadzora primjene kodeksa u prvom stupnju, a sukladno odredbi članka 4. ZSSI-a u okviru nadzora primjene kodeksa odrediti i tijelo koje u drugom stupnju odlučuje o odlukama predstavničkog tijela o povredama kodeksa koji su u njegovoj nadležnosti. Pri određivanju tijela nadležnog za nadzor primjene kodeksa svrhovito je da isto bude neovisno u postupcima formuliranja prijedloga odluka o usklađenosti postupanja članova predstavničkog tijela s kodeksom ponašanja.

U kodeksu trebaju biti sadržane odredbe koje će odrediti sastav, broj članova, način njihova izbora, trajanje mandata te način odlučivanja navedenih tijela.

Kod formiranja ili određivanja tijela za nadzor primjene kodeksa, u cilju postizanja što veće objektivnosti i nepristranosti u njegovom radu poželjno je osigurati da o postupanju članova pojedinog predstavničkog tijela, u prvom i u drugom stupnju, odlučuje tijelo koje

nije isključivo sastavljeno od članova tog predstavničkog tijela, štoviše preporučljivo je da posebno drugostupanjsko tijelo bude u cijelosti ili barem u većini sastavljeno od vanjskih članova.

U ovom kontekstu, predlaže se da članovi navedenih tijela za nadzor primjene kodeksa u prvom i drugom stupnju koji nisu članovi predstavničkog tijela (vanjski članovi) budu imenovani na temelju provedenog izbora po javnom pozivu iz reda osoba nedvojbenog javnog morala u pojedinoj jedinici lokalne ili područne (regionalne) samouprave. Osim toga, članove je potrebno imenovati na osnovi njihovih sposobnosti, iskustva, profesionalnih kvaliteta i besprijekornog profesionalnog ponašanja.

Također, poželjno je da vanjski članovi navedenih tijela nisu nositelji političke dužnosti, članovi političke stranke (minimalno 5 godina prije imenovanja) ili kandidati nezavisnih lista zastupljenih u predstavničkom tijelu. Što se tiče trajanja mandata, predlaže se da isti traje do isteka mandata članova predstavničkog tijela. Pri određivanju sastava tijela u drugom stupnju potrebno je osigurati da članovi istog nisu istodobno i članovi prvostupanjskog tijela.

Nadalje, predlaže se razmotriti i mogućnost da članovi tijela za nadzor primjene kodeksa, osobito vanjski članovi (članovi koji nisu istodobno i članovi predstavničkog tijela), za svoj rad imaju pravo na odgovarajuću naknadu.

Ukoliko će navedena tijela biti sastavljena i od članova predstavničkog tijela, valja imati na umu da su moguće situacije u kojima će se odlučivati o postupanju člana tijela za nadzor primjene kodeksa, a u kojima će onda biti potrebno njegovo izuzimanje iz odlučivanja.

Što se tiče određivanja drugostupanjskog tijela, predlaže se razmotriti mogućnost osnivanja zajedničkog tijela na nivou više lokalnih jedinica ili na nivou županije za odlučivanje o povredama kodeksa ponašanja u drugom stupnju temeljem donošenja odluke predstavničkog tijela o sporazumu sukladno čl. 54.a Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Osim toga, predlaže se razmotriti i moguću ulogu postojećih antikorupcijskih povjerenstava osnovanih u većini županija kao drugostupanjskih tijela za nadzor primjene kodeksa ponašanja. Antikorupcijska povjerenstva imaju široku preventivnu antikorupcijsku ulogu, predlažu mjere i aktivnosti za sprečavanje svih vrsta koruptivnog ponašanja, informiraju građane o provedbi programa i mjera za suzbijanje korupcije, o načinima prijave uočenih pojava i slučajeva korupcije te potiču građane na prijavljivanje i sprječavanje korupcije, podizanje ukupne svijesti u javnosti o štetnosti korupcije i o značenju provođenja programa za njezino smanjenje.

Tijelo koje će vršiti nadzor nad primjenom kodeksa obvezno obavlja sljedeće poslove:

- provodi postupak zbog kršenja odredbi kodeksa na vlastitu inicijativu ili po pritužbama člana predstavničkog tijela, radnog tijela predstavničkog tijela, dužnosnika tijela izvršne vlasti jedinice lokalne i područne (regionalne)

samouprave, službenika upravnih odjela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ili po pritužbi građana,

- predlaže predstavničkom tijelu donošenje odluke o usklađenosti postupanja članova predstavničkog tijela s kodeksom,
- predlaže sankcije predstavničkom tijelu za članove predstavničkog tijela za postupanja koja nisu u skladu s odredbama kodeksa,
- donosi smjernice o načelnim pitanjima vezanim uz sadržaj i primjenu kodeksa na vlastitu inicijativu ili na zahtjev članova predstavničkog tijela,
- promiče etičke standarde u obnašanju dužnosti u predstavničkom tijelu,
- informira i daje savjete članovima predstavničkog tijela o pitanjima vezanim za očuvanje i jačanje njihovog integriteta i moralnog ponašanja,
- pruža potporu u primjeni odredbi kodeksa, osobito u dijelu koji se odnosi na informiranje i edukaciju članova predstavničkog tijela u području primjene kodeksa,
- donosi poslovnik o radu kojim se uređuje način rada i odlučivanja.

Nadalje, potrebno je odrediti na koji način se podnosi pritužba za povrede kodeksa (pisanim ili drugim putem), koje elemente pritužba mora sadržavati (ime i prezime osobe koja podnosi pritužbu, ime i prezime nositelja političke dužnosti koji se prijavljuje za povredu odredaba Etičkog kodeksa uz navođenje odredbe Etičkog kodeksa koja je povrijeđena) te je u tom smislu potrebno odrediti prihvaćaju li se anonimne pritužbe ili ne.

Također, potrebno je odrediti načine i rokove provedbe postupaka prvostupanjskog i drugostupanjskog tijela (koje odlučuje na temelju prigovora člana predstavničkog tijela na odluku predstavničkog tijela), pri čemu je potrebno odrediti obvezu obavještanja o pritužbi člana predstavničkog tijela protiv kojeg je podnesena pritužba te obavještanja prijavitelja o donesenoj odluci na temelju pritužbe.

Tijelo koje će vršiti nadzor nad primjenom kodeksa, odnosno tijelo koje će odlučivati u drugom stupnju o odlukama predstavničkog tijela o povredama kodeksa koje su u njegovoj nadležnosti, treba imati i preventivnu i savjetodavnu ulogu za članove predstavničkog tijela. Tom bi se tijelu član predstavničkog tijela primjerice trebao moći obratiti u slučaju dvojbe je li neko ponašanje sukob interesa ili ne, s ciljem sprječavanja da do ostvarenog sukoba interesa i dođe, odnosno je li određeno ponašanje u skladu s odredbama kodeksa.

Jedan od vrlo bitnih elemenata u primjeni kodeksa jesu i sankcije, tj. disciplinske mjere, koje predstavničko tijelo može izreći. Potrebno je odrediti koje sankcije će se izreći za kršenje pojedinih odredbi kodeksa.

Sankcije bi, primjerice, mogle biti opomene, upozorenja ili preporuke. Predlaže se razmotriti i njihovo objavljivanje na internetskim stranicama tijela ili u službenom listu

jedinice. Moguće je razmotriti i predviđanje drugih sankcija ukoliko je to u skladu s važećim propisima za uređenje djelokruga i ustrojstva, načina rada i drugih pitanja od značenja za rad jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te njihovih tijela.

Također, potrebno je odrediti i tijelo (ili osobe) koje bi obavljalo stručne i administrativne poslove za nadzorno tijelo koje bi bilo nadležno za provedbu kodeksa ponašanja.

Nadalje, pri određivanju i formiranju prvostupanjskog ili drugostupanjskog tijela za nadzor primjene kodeksa ponašanja, potrebno je uzeti u obzir i nužnost osiguravanja provedbe i poslova praćenja primjene kodeksa ponašanja pojedinog predstavničkog tijela.

Praćenje primjene kodeksa uključuje poslove poput vođenja statističkih podataka o primjeni kodeksa, odnosno broju pritužbi podnesenih za njegovo kršenje, broju pokrenutih postupaka te donesenim odlukama, izradu izvješća o primjeni kodeksa na godišnjoj razini te druge poslove koji podrazumijevaju prikupljanje, obradu i analizu podataka o primjeni kodeksa članova predstavničkog tijela. S ciljem konstantnog unaprjeđivanja etičkog okvira, predlaže se da tijelo koje prati primjenu kodeksa prati i međunarodne standarde na području etičkog postupanja te daje prijedloge za unapređenje etičkih standarda sukladno međunarodnoj praksi. U ovom kontekstu, s ciljem ostvarenja svrhe postojanja i primjene kodeksa, poželjno je osiguravanje dostupnosti navedenih podataka javnosti.

Postupak i način rada nadzornog tijela potrebno je odrediti poslovníkom.

6. Fakultativni sadržaj kodeksa

Sukladno odredbama članka 4. stavaka 3., 4. i 5. ZSSI-a, članovi predstavničkih tijela imaju obvezu:

- objave popisa udjela u vlasništvu poslovnog subjekta koje imaju i njihovo redovito ažuriranje na mrežnim stranicama jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave,

- da pisanim putem u roku od 15 dana obavijeste predstavničko tijelo o stupanju u poslovni odnos poslovnih subjekata u njegovu vlasništvu i vlasništvu članova njegove obitelji s jedinicom lokalne i područne (regionalne) samouprave u kojoj obnaša dužnost člana predstavničkog tijela te s trgovačkim društvima i drugim pravnim osobama kojima je ta jedinica osnivač ili član.

Popis navedenih udjela treba biti javno dostupan na mrežnim stranicama jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Budući da ispunjenje ovih obveza prati Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa, predlaže se razmotriti navođenje i razradu

ovih obveza i u okviru kodeksa te moguće određivanje adekvatnog načina na koji će se navedene informacije učiniti lakše dostupnima Povjerenstvu.

Kao fakultativni dio kodeksa predlaže se kodeksom propisati i zabranu primanja darova iznad određene vrijednosti i raspolaganja njima, ako isti nisu primljeni u skladu s odredbama ZZSI-a. U skladu sa ZZSI-om, darom se smatra novac, stvari bez obzira na njihovu vrijednost, prava i usluge dane bez naknade koje obveznika dovode ili mogu dovesti u odnos zavisnosti ili kod njega stvaraju obvezu prema darovatelju. Ukazujemo da se darovima ne smatraju: uobičajeni darovi između članova obitelji, rodbine i prijatelja, državna i međunarodna priznanja, odličja i nagrade. Smiju se zadržati samo darovi simbolične vrijednosti i to najviše u vrijednosti do 500,00 kuna od istog darovatelja. Ne smije se primiti dar kada je on u novcu, bez obzira na iznos, te vrijednosnicu i dragocjenu kovinu. Pod darom u novcu, vrijednosnicom i dragocjenom kovinom ne smatra se numizmatički novac, prigodni optjecajni kovani novac pakiran u prigodnu ambalažu niti numizmatički kompleti.

Naposljetku, u kodeksu se preporuča razmotriti propisivanje odredbi kojima će se obvezati člana predstavničkog tijela i na objavljivanje važnijih sastanaka (na službenim stranicama ili putem društvenih mreža) s građanima, udrugama, poslovnim subjektima ili drugim interesnim skupinama na kojima se zagovaraju njihovi interesi s ciljem postizanja neposrednog utjecaja na proces donošenja odluka ili akata od strane predstavničkog tijela.