



Projekat finansira
Evropska unija

Prevenција i borba protiv korupcije



REPUBLIKA SRBIJA
MINISTARSTVO
PRAVDE



Prevenција i borba protiv korupcije

EuropeAid/138423/DH/SER/RS

2017/386-597

UVOĐENJE SLUŽBENIKA ZA ETIKU I INTEGRITET U JAVNOJ UPRAVI U SRBIJI

***Uporedna analiza sistema u Sjedinjenim Američkim
Državama, Holandiji i Hrvatskoj i analiza nacionalnog
normativnog okvira***

Autori:
Jovan Nicić
Ana Arsenijević Momčilović

Novembar 2019.



Projekat finansira
Evropska unija

Prevenција i borba protiv korupcije



REPUBLIKA SRBIJA
MINISTARSTVO
PRAVDE



*Sadržaj ovog izveštaja je isključivo odgovornost izvršioca projekta i na ni na koji način ne odražava stavove
Evropske unije.*

EU projekat „Prevenција i borba protiv korupcije“ podržao je izradu komparativne analize i analize nacionalnog normativnog okvira, zajedno sa smernicama i preporukama, u cilju uvođenja službenika za etiku i integritet u javnoj upravi u Srbiji.

Akcioni plan za sprovođenje Strategije za reformu javne uprave za period 2018-2020. godine sadrži meru posvećenu jačanju integriteta i etičkih standarda zaposlenih u javnoj upravi i smanjenju korupcije kroz osnaživanje mehanizama prevencije. Agencija za borbu protiv korupcije prepoznata je Akcionim planom kao partner u realizaciji ove mere, koja je predviđala pripremu ovih analiza i smernica sa preporukama u cilju uvođenja službenika za etiku i integritet u javnoj upravi u Srbiji.

Za potrebe analiza i smernica za uvođenje službenika za etiku i integritet, pojam javne uprave i organa javne vlasti u Srbiji obuhvata organe državne uprave (ministarstva, organe uprave u sastavu ministarstava i posebne organizacije), državne organe, kao i organe autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave.

U nastavku teksta predstavimo međunarodnu praksu, sadržaj relevantnih propisa i strateških dokumenata u oblasti sprečavanja korupcije i jačanja integriteta u javnoj upravi, te ukazati na intervencije koje je potrebno preduzeti u normativnom okviru u cilju uspostavljanja efikasne etičke infrastrukture u Srbiji, u skladu sa opisanim međunarodnim standardima i uporednim primerima dobre prakse.

Propisi koji regulišu sprečavanje korupcije, status javnih službenika i uzbunjivanje i zaštitu uzbunjivača, uz lokalne antikorupcijske planove, već sada predviđaju obavezu ili ukazuju da organi javne vlasti treba da odrede među zaposlenima lica čija su zaduženja povezana sa ulogom službenika za etiku i integritet iz uporedne prakse.

U skladu sa pomenutim obavezama i preporukama, organi javne vlasti u Srbiji su već uspostavili praksu da među zaposlenima određuju jedno ili više lica koja imaju pojedina zaduženja koja su značajna za jačanje etičkih standarda i integriteta u javnoj upravi. Međutim, u zemljama koje imaju razvijenu etičku infrastrukturu predviđeno je da se o svim pomenutim, ali i drugim značajnim pitanjima za jačanje etičkih standarda i integriteta u organima javne vlasti, stara službenik za etiku i integritet.

<u>UPOREDNA ANALIZA SISTEMA ETIČKE INFRASTRUKTURE U SJEDINJENIM AMERIČKIM DRŽAVAMA, HOLANDIJI I HRVATSKOJ</u>	5
<u>UVODNE NAPOMENE I PREGLED MEĐUNARODNIH STANDARDA</u>	5
<u>1. SJEDINJENE AMERIČKE DRŽAVE – FEDERALNI NIVO</u>	7
1.1 PRINCIP – RUKOVODIOCI SU ODGOVORNI ZA SPROVOĐENJE ETIČKOG PROGRAMA	7
1.2 USLOVI ZA IZBOR SE I ZADACI	8
1.3 PROCES IZBORA SE	10
1.4 OBUKE O ETICI	11
<u>2. HOLANDIJA</u>	12
2.1 PRINCIP - SVI SU ODGOVORNI ZA INTEGRITET INSTITUCIJA	12
2.2 IMENOVANJE PSE I ZADACI	13
2.3 PROCEDURA ZA PRITUŽBE	15
2.4 PRINCIP POVERLJIVOSTI	15
1.5 OBUKE O ETICI I INTEGRITETU	16
<u>3. HRVATSKA – ETIČKA INFRASTRUKTURA NA CENTRALNOM NIVOU</u>	16
3.1 IMENOVANJE POVERENIKA ZA ETIKU I ZADACI	18
3.2 POSTUPAK PO PRITUŽBAMA	20
3.3 ULOGA ETIČKOG POVERENSTVA	21
3.4 ULOGA MINISTARSTVA UPRAVE	22
3.5 OBUKE O ETICI I INTEGRITETU	22
3.6 UOČENI NEDOSTACI U PRAKSI	23
<u>4. MOGUĆNOST ISPITIVANJA INTEGRITETA KANDIDATA ZA SLUŽBENIKA ZA ETIKU I INTEGRITET</u>	24
<u>ZAKLJUČNE NAPOMENE</u>	25
<u>ANALIZA NACIONALNOG NORMATIVNOG OKVIRA</u>	29
<u>UVODNE NAPOMENE</u>	29
<u>1. PREGLED RELEVATNIH PROPISA I STRATEŠKIH DOKUMENATA</u>	30
1.1 ZAKON O SPREČAVANJU KORUPCIJE	31
1.1.1 PLAN INTEGRITETA	31
1.1.2 OBUKE U OBLASTI SPREČAVANJA KORUPCIJE I JAČANJA INTEGRITETA	33
1.2 PROPISI O UPRAVLJANJU SUKOBOM INTERESA JAVNIH SLUŽBENIKA NA NACIONALNOM I LOKALNOM NIVOU	35
1.2.1 ZAKON O DRŽAVNIM SLUŽBENICIMA	35
1.2.2 PRAVILNICI O UPRAVLJANJU SUKOBOM INTERESA ZAPOSLENIH U JEDINICAMA LOKALNE SAMOUPRAVE	37
1.3 PROPISI O UZBUNJIVANJU I ZAŠITI UZBUNJIVAČA	40
1.3.1 BROJ OVLAŠĆENIH LICA I NAČIN IZBORA	42
1.3.2 EDUKACIJA I STATUS OVLAŠĆENIH LICA	42
1.3.3 ZADACI OVLAŠĆENIH LICA	43
<u>2. IZMENE I DOPUNE NORMATIVNOG OKVIRA ZA USPOSTAVLJANJE ETIČKE INFRASTRUKTURE U JAVNOJ UPRAVI U SRBIJI</u>	44

Usporedna analiza sistema etičke infrastrukture u Sjedinjenim Američkim Državama, Holandiji i Hrvatskoj

Uvodne napomene i pregled međunarodnih standarda

Usporedno gledano, interesovanje za oblast etike i integriteta u javnoj upravi značajno se razvilo u poslednje tri decenije. U ovom periodu mnoge države su uspostavile svoje normativne i institucionalne okvire, usmerene ka suzbijanju korupcije, zaštiti integriteta javne uprave i promovisanju profesionalnog ponašanja na etičkim osnovama. Usporedna praksa pokazuje da sticaj jakih institucija, jasnih i sprovedivih strategija, zakona, kodeksa i upravljačkih mehanizama u javnoj upravi predstavlja preduslov za sprečavanje korupcije i promovisanje etike. Ujedno, sprovedena istraživanja i iskustva iz prakse ukazuju da etička pravila u javnoj upravi ne mogu nametnuti izvršna i zakonodavna tela, pogotovo u zemljama koje imaju problem sa sistemskom korupcijom.¹ Imajući u vidu da je teško očekivati da će javni službenici sami od sebe poštovati etička pravila prilikom obavljanja svog posla, postalo je jasno da u institucijama moraju postojati osobe koje će biti zadužene za tumačenje, sprovođenje i procenjivanje tih pravila, odnosno edukaciju javnih službenika o svim pitanjima vezanim za etiku i integritet.

U cilju pružanja pomoći državama članicama u borbi protiv korupcije, podizanju etičkih standarda javnih službenika i uspostavljanju odgovarajuće etičke infrastrukture u javnoj upravi, međunarodne organizacije poput Ujedinjenih nacija, Saveta Evrope i Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) počele su od sredine devedesetih godina prošlog veka da formulišu preporuke i nacрте etičkih kodeksa.

Tako su Ujedinjene nacije donele Međunarodni kodeks ponašanja za javne službenike 1996. godine, kao prilog Rezolucije za borbu protiv korupcije², dok je Savet Evrope doneo Kodeks ponašanja javnih službenika 2000. godine.³ S druge strane, OECD je donela Preporuku o

¹ Videti G. Marčetić, „Etički kodeksi i etika javnih službenika“, HKJU (2013), br 2, str. 534.

² International Code of Conduct for public officials – UN Resolution adopted by the General Assembly (A/RES/51/610) Action against Corruption, 12. 12. 1996.

³ Recommendation No.R (2000) of the Committee of Ministers to Member States on codes of conduct for public officials, 11. 5. 2000, <https://rm.coe.int/16806cc1ec>

unapređenju etičkog postupanja i etičkim načelima u javnim službama 1998. godine.⁴ Za razliku od Ujedinjenih nacija i Saveta Evrope, koji su državama članicama ponudili modele kodeksa za javne službenike, OECD je formulisala 12 načela, značajnih za uspostavljanje odgovarajuće etičke infrastrukture u javnoj upravi.⁵

Na osnovu pregleda načela OECD i dosadašnjih uporednih iskustava može se zaključiti da je za uspostavljanje efikasne etičke infrastrukture u javnoj upravi neophodno imati: a) efektivan zakonodavni okvir, b) sprovodive mehanizme odgovornosti zaposlenih, c) sprovodiv etički kodeks, d) službenike za etiku u svakoj instituciji, e) koordinaciono (nadzorno) telo na centralnom nivou i f) aktivno društvo. Pored pomenutih uslova, praksa je pokazala da je potrebno sistemom etičke infrastrukture obuhvatiti javnu upravu na svim nivoima vlasti (centralnom, regionalnom i lokalnom).

Pojam službenika za etiku i integritet pojavio se u praksi, a zatim i u naučnoj literaturi, u drugoj polovini osamdesetih godina prošlog veka.⁶ Kroz prakse iz različitih sistema iskristalisalo se da je glavni zadatak službenika za etiku i integritet u institucijama pružanje podrške zaposlenima i njihovo vođenje kroz proces uspostavljanja i održavanja etičke infrastrukture. Preciznije, među najvažnijim zadacima koje obavljaju službenici za etiku i integritet u različitim sistemima mogu se izdvojiti sledeći: a) praćenje sprovođenja Etičkog kodeksa u instituciji, b) sprovođenje obuka zaposlenih o etici i integritetu, c) promovisanje etičkog ponašanja u međusobnim odnosima službenika i odnosima između službenika i građana, d) pružanje saveta zaposlenima kako da postupe u određenim situacijama, e) obavljanje poslova vezanih za upravljanje sukobom interesa zaposlenih, f) prijem i postupanje po pritužbama na neetičko ponašanje službenika, te davanje mišljenja tim povodom

⁴ OECD, Recommendation of the Council on Improving Ethical Conduct in the Public Service Including Principles for Managing Ethics in the Public Service, OECD/LEGAL/0298, 23. 4. 1998, <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/129/129.en.pdf>

⁵ Načela koja je formulisala OECD su: (1) Etički standardi za javne službenike moraju biti jasni, (2) Etički standardi se moraju odraziti u celokupnom normativnom okviru koji reguliše rad javne uprave, (3) Praktične etičke smernice moraju biti dostupne svih javnim službenicima, (4) Javni službenici moraju znati svoja prava i obaveze, (5) Mora postojati politička volja za jačanje etičkog ponašanja javnih službenika, (6) Proces donošenja odluka mora biti otvoren i transparentan, (7) Komunikacija i saradnja između javnog i privatnog sektora mora biti uređena jasnim smernicama, (8) Rukovodioci institucija moraju demonstrirati i sprovesti etička načela, (9) Upravljanje, procedure i praksa u institucijama moraju podsticati javne službenike na etičko ponašanje, (10) Uslovi zapošljavanja javnih službenika i tehnike upravljanja ljudskim resursima moraju promovisati etička načela, (11) Moraju postojati odgovarajući mehanizmi odgovornosti i nadzora, (12) Moraju postojati unapred predviđene procedure i sankcije za sva kršenja etičkih standarda.

⁶ Izraeli, D. & BarNir, A. "Promoting Ethics Through Ethics Officers: A Proposed Profile and an Application", Journal of Business Ethics (1998) 17: 1189.

rukovodiocu institucije i g) vođenje odgovarajućih evidencija. Obavljajući ove zadatke, službenici za etiku i integritet pomažu zaposlenima da razumeju i prihvate pravila kojih se moraju pridržavati prilikom obavljanja svojih dužnosti i ukazuju im na značaj odgovornog ponašanja u situacijama koje su rizične po integritet.

Za efikasno obavljanje poslova službenika za etiku i integritet veoma su važna pitanja načina njihovog izbora i statusa. Uporedna iskustva pokazuju da je značajno da ovu funkciju obavlja lice: a) koje je zaposleno u instituciji i u koga zaposleni imaju poverenja; b) da mu je garantovana samostalnost u radu, odnosno da ima položaj koji mu omogućava efikasnu i efektivnu komunikaciju sa zaposlenima i rukovodiocima; c) da dobro poznaje organizacionu strukturu, propise i interne procedure, kao i d) da ima iskustvo u rešavanju etičkih dilema i primeni antikorupcijskih mehanizama.

Kao što se vidi iz prethodno navedenog, službenici za etiku i integritet mogu imati različita zaduženja, a pažljivim pregledom uporedne prakse uviđaju se njihovi različiti statusi i načini izbora. U cilju prikazivanja efikasnih praksi, ali i modela koji su najpribližniji kontekstu Srbije, u nastavku analize predstavice sistem etičke infrastrukture u Sjedinjenim Američkim Državama, Holandiji i Hrvatskoj. Pomenute zemlje, izuzev Hrvatske, imaju uspostavljenu i prilično razvijenu etičku infrastrukturu, u kojoj su jedni od ključnih aktera službenici za etiku i integritet. Analiza će prikazati kako su u izabranim zemljama regulisani način izbora, status i ovlašćenja ovih službenika, kao i postupak koji sprovode, sa akcentom na njihovu savetodavnu i edukativnu ulogu.

1. Sjedinjene Američke Države – federalni nivo

1.1 Princip – rukovodioci su odgovorni za sprovođenje etičkog programa

Krovni zakon za uspostavljanje sistema etičke infrastrukture u Sjedinjenim Američkim Državama na federalnom nivou je Zakon o etici u Vladi (Federal Ethics in Government Act 1978). Ovim zakonom osnovana je Vladina kancelarija za etiku (Office of Government Ethics), koja je odgovorna za nadzor nad sprovođenjem etike u federalnoj upravi. Konkretno, Kancelarija propisuje Osnovni etički program za sve institucije i nadzire sprovođenje pojedinačnih institucionalnih etičkih programa, sa naglaskom na upravljanje sukobom interesa. S druge strane, rukovodioci su odgovorni za sprovođenje etičkih programa u institucijama.

Prema Zakonu o upravi (Administrative Law), rukovodilac svake federalne agencije (institucije) je dužan da imenuje službenika za etiku (SE) i alternativnog SE (Designated Agency Ethics Official). Osnovni zadatak SE jeste da na dnevnom nivou sprovodi aktivnosti vezane za etičke programe i saraduje sa Vladinom kancelarijom za etiku. Imajući ovo u vidu, SE i Vladina kancelarija za etiku čini okosnicu etičke infrastrukture na federalnom nivou i zajedno rade na sprovođenju odredaba Zakona o etici u Vladi.

SE pruža podršku zaposlenima da ispune svoje dužnosti i donesu odluke koje su u skladu sa javnim interesom. S druge strane, zadatak alternativnog SE jeste da zamenjuje, ali i da svakodnevno učestvuje u aktivnostima i programima koje sprovodi SE. Pored toga, SE i alternativni SE pružaju podršku jedan drugom. Naime, u slučajevima kada jedno od ovih lica ima pitanja o pravilima i obavezama iz Zakona o etici u Vladi, obraća se drugom za savet i mišljenje.

Službenik se može obratiti SE za savet ukoliko sumnja da se desila neka nepravilnost, kao i povodom pitanja vezanih za prijem ponuđenog poklona, sukob interesa, i slično. Poslove vezane za pružanje saveta zaposlenima SE može obavljati samostalno ili ih delegirati svom zameniku.

Za razliku od drugih analiziranih sistema, u Sjedinjenim Američkim Državama SE su zaduženi i za prijem, vođenje evidencije i kontrolu prijave prihoda zaposlenih. Pored funkcionera, obavezu prijavljivanja prihoda imaju službenici koji se nalaze na određenim pozicijama (na primer, zaposleni koji učestvuju u pripremi procedura, kao i zaposleni čija plata prevazilazi određeni iznos). Zaposleni su dužni da prijavljuju svoje prihode na godišnjem nivou, a evidencija podataka o njihovim prihodima treba da bude javno dostupna.

1.2 Uslovi za izbor SE i zadaci

Zakon propisuje osnovne kvalifikacije koje SE treba da poseduje:

- da bude zaposleni sa odgovarajućim zvanjem, tj. da ima položaj koji mu omogućava efikasno i efektivno komuniciranje sa zaposlenima i rukovodiocima;
- da bude zaposleni koji poseduje znanje, veštine i sposobnosti koji su potrebni za upravljanje institucionalnim etičkim programom. Preciznije, ovo lice treba da razume,

a potom i da primeni zakonska pravila, kao i da stvori podršku u instituciji za izgradnju i održavanje etičke kulture;

- da pokazuje sposobnost da na dnevnom nivou efikasno zagovara program etike; da na zahtev rukovodioca institucije učini dostupnim dokumentaciju i informacije o ovom programu, kao i da bude efikasna spona institucije i Vladine kancelarije za etiku.

S druge strane, Zakon propisuje i zadatke SE:

- predstavlja efikasnu vezu institucije sa Vladinom kancelarijom za etiku (dostavlja izveštaje i traženu dokumentaciju) i vodi odgovarajuće evidencije koje propisuje zvanični etički program institucije;
- savetuje zaposlene o pravilima i procedurama vezanim za etiku, dok bivšim zaposlenima pruža informacije i savete o ograničenjima u pogledu zaposlenja nakon rada u institucijama;
- sprovodi obuku o etici i integritetu;
- upravlja sukobom interesa zaposlenih;
- sprovodi efektivan program evidentiranja i kontrole sadržaja prijave prihoda zaposlenih. Konkretno, SE uspostavlja pisanu proceduru kontrole prihoda zaposlenih (kako se vodi i objavljuje evidencija; sačinjava izveštaje; određuje kazne u slučaju da službenici ne dostave blagovremeno prijave; kontroliše prijave prihoda sa naglaskom na sprečavanju sukoba interesa; odobrava prijave i preduzima odgovarajuće mere u slučaju da su prijave nepotpune);
- pomaže rukovodiocu institucije ukoliko zbog povrede etičkih pravila treba pokrenuti disciplinski postupak ili podneti prijavu policiji i tužilaštvu⁷;
- redovno evaluiira institucionalni program etike.

⁷ Rukovodilac institucije je zadužen za pokretanje postupaka i podnošenje prijava drugim organima.

Zadaci SE delimično proističu iz Standarda etičkog ponašanja zaposlenih u federalnim organima⁸, koje je kodifikovala Vladina kancelarija za etiku. Pored samih standarda, ovaj akt sadrži ilustrativne primere iz prakse, kao i uputstva za postupanje u radnom okruženju. Ovo zapravo znači da Standardi sadrži posebne odeljke, koji se odnose na sedam rizičnih situacija (pokloni stranaka, pokloni koje razmenjuju zaposleni, finansijski sukob interesa, nepristrasnost u obavljanju dužnosti, potraga za novim poslom, zloupotreba položaja i dodatni poslovi). Svaki odeljak sadrži sledeće elemente: pregled teme, opšti standardi vezani za temu, pravila i izuzeci. Imajući sve ovo u vidu, kao i činjenicu da akt ima oko 100 stranica, jedan od prvih članova posvećen je pružanju pomoći zaposlenima u tumačenju i primeni ovih pravila. S obzirom na to da je pružanje etičkih saveta osnov ovog dokumenta, naglašeno je da zaposleni mogu i treba da se tim povodom obrate SE. Takođe, upotreba ovih standarda u praksi i nadzor nad njihovim sprovođenjem poveren je SE.

U realizaciji ovih zadataka SE nisu sami. Vladina kancelarija za etiku poseduje servis za podršku SE, ukoliko im je potreban hitan odgovor ili savet za postupanje u etičkim situacijama koje nisu predviđene pomenutim aktom. Ilustracije radi, tokom 2017. godine, ovaj servis je pružio podršku SE u više od 1600 slučajeva⁹.

1.3 Proces izbora SE

Proces izbora SE u instituciji započinje internim konkursom. U samom tekstu konkursa navedene su potrebne kvalifikacije, ali i zadaci budućeg SE. Podaci iz 2017. godine govore da je više od polovine SE (62%) na toj poziciji manje od pet godina, što može da ukaže na povećanu frekventnost zaposlenih na ovom mestu.¹⁰ Nakon što i zvanično izabere SE, rukovodstvo institucije šalje dopis Vladinoj kancelariji za etiku, u kome predstavlja izabranog kandidata. Na osnovu ovog dopisa, Vladina kancelarija određuje stepen iskustva koji poseduje SE i vrstu dodatne podrške koja mu je potrebna pre nego što stupi na dužnost. U telefonskom razgovoru ili na sastanku, predstavnici Vladine kancelarije i SE dogovoriće se o potrebnim smernicama za rad, priključivanju na mejling listu, kao i potrebi za osnovnim ili dodatnim obukama.

⁸[https://www.oge.gov/web/oge.nsf/0/076ABBBFC3B026A785257F14006929A2/\\$FILE/SOC%20as%20of%2081%20FR%2081641%20FINAL.pdf](https://www.oge.gov/web/oge.nsf/0/076ABBBFC3B026A785257F14006929A2/$FILE/SOC%20as%20of%2081%20FR%2081641%20FINAL.pdf)

⁹ http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_us_response_annex.pdf

¹⁰ Isto.

Pod pokroviteljstvom Vladine kancelarije za etiku osnovan je Institut za etiku u Vladi, koji pruža osnovne i dodatne obuke za SE. Programi osnovnih obuka za nove SE su takvi da ih pripremaju za buduće zadatke. Neke od ponuđenih obuka su sledeće: SE po prvi put; Uvod u sukob interesa; Revizija finansijskih izveštaja zaposlenih; Pokloni od spoljnih saradnika i Poslovne aktivnosti nakon napuštanja radnog mesta u federalnoj Vladi. Pored toga, Institut organizuje jednodnevne informativne sastanke sa novim SE i vodi računa o kontinuiranoj obuci svih službenika za etiku kroz različite treninge.

Vladina kancelarija za etiku se trudi da omogući različite alate koje SE mogu da koriste u svojim institucijama kako bi održavali etičku kulturu. Takođe, Kancelarija redovno organizuje sastanke, simpozijume, fokus grupe i webinare, gde SE mogu da izlože svoja zapažanja i iskustva, kao i da traže dodatne podršku i savete. S druge strane, Kancelarija prati kako se sprovodi etički program u instituciji, kroz individualno kreirane godišnje upitnike. Na svakih pet godina radi se i generalna revizija etičkog programa.

1.4 Obuke o etici

Svaka institucija je dužna da sprovodi obuke o etici i integritetu kroz koje edukuje zaposlene kako da prepoznaju etičke probleme i poštuju pravila vezana za etiku. U praksi, postoje dve obavezne obuke o etici i integritetu. Prva je osnovna ili inicijalna obuka, namenjena novozaposlenima, a druga je redovna godišnja obuka, koju moraju pohađati svi zaposleni.

U roku od tri meseca od zasnivanja radnog odnosa, novozaposleni mora da pohađa osnovnu obuku o etici i integritetu. Prema Zakonu, ova obuka mora biti interaktivna i potrebno je da se sprovede kroz kombinaciju pisanih, usmenih i elektronskih sredstava. Zakon dalje predviđa da sadržaj obuke mora da obuhvati sledeće teme: finansijski sukob interesa, nepristrasnost, zloupotreba položaja i prijem poklona. Pored prezentacije, svaki zaposleni tokom obuke dobija sledeće materijale: sumirani kodeks ponašanja, sumirane procedure koje SE odredi kao relevantne za temu etike i integriteta u datoj instituciji i instrukcije za kontaktiranje SE.

Službenici su dužni da pohađaju redovne godišnje obuke o etici i integritetu, za koje nije tačno predviđeno koliko traju i kog su tipa. Međutim, svaka institucija je dužna da obezbedi najmanje sat vremena obuke o etici i integritetu tokom jedne godine za zaposlene. Dodatno, propisano je da obuka mora da obuhvati podsećanje na obaveze iz Standarda etičkog ponašanja. Zadatak SE jeste da vodi i prati evidenciju svih obuka o etici i integritetu zaposlenih u instituciji.

Iako je svaka institucija odgovorna za pripremu materijala za obuku zaposlenih, Vladina kancelarija za etiku obezbeđuje različite alate koje SE mogu da koriste. Tako su svim institucijama na raspolaganju četiri brošure za osnovnu obuku: Etička služba, Četrnaest principa, Standardi etičkog ponašnja i Zakoni o sukobu interesa.

SE imaju na raspolaganju sledeće materijale za redovnu godišnju obuku: priručnik za trening, onlajn biblioteka sa mogućim scenarijima za radionice i edukativni filmovi, čiji je cilj da pripreme SE za održavanje obuke (npr. kako efektivno da održite obuku). Većina redovnih godišnjih obuka se bazira na primerima iz prakse, preko kojih zaposleni uče kako da prepoznaju sukob interesa i kako da reaguju, u skladu sa standardima i zakonima.

2. Holandija

2.1 Princip - Svi su odgovorni za integritet institucija

Za pripremu normativnog okvira u oblasti sistema integriteta zaduženo je Ministarstvo unutrašnjih i kraljevskih odnosa (Ministry of the Interior and Kingdom Relations). Ovo ministarstvo je formulisalo predlog Zakona o javnim službenicima (The Civil Service Act 2006) koji je dao osnovne smernice za pristup javne uprave pitanju integriteta. Uporedo sa Zakonom o javnim službenicima pripremljen je i dokument Osnovni standardi, koji je imao za cilj da definiše minimum uslova koje treba da sadrži politika integriteta svake institucije.

Kao rezultat ova dva dokumenta, preporuka je da svaka institucija ima: proveru integriteta pre zapošljavanja, polaganje zakletve, kodeks ponašanja, obuku o integritetu svih angažovanih u instituciji, redovnu procenu rizika korupcije, reviziju integriteta, službenike za etiku, kao i procedure za prijavu kršenja integriteta i ostalih nepravilnosti. Kao podrška spovođenju ovih politika, osnovana je Nacionalna kancelarija za integritet, koja je od 2016. integrisana u Kuću za uzbunjivače. Pored toga što se bavi prijavama i istragama vezanim za slučajeve uzbunjivanja, Kuća za uzbunjivače još uvek pruža stručnu podršku razvoju i održavanju politika integriteta u institucijama.

Prve naznake uvođenja poverljivog savetnika za etiku (PSE) datiraju od 1995. godine. U početku je bilo malo smernica o tome šta sve podrazumeva njihov opis posla i kakva je njihova uloga. Prakse institucija su bile veoma različite, ali se nije odustajalo od ideje da oni treba da postoje. Formirala su se profesionalna udruženja, razvijali su se specijalizovani kursevi, stvarale su se mreže, sprovedena su istraživanja i na kraju se uspostavio sistem sertifikacije

ovih osoba. Novi Zakon o zaštiti uzbunjivača iz 2016. godine propisao je obavezu da sve institucije koje imaju više od 50 zaposlenih moraju da imaju PSE. Najnovija istraživanja pokazuju da između 84% i 92% (u zavisnosti od sektora) institucija u Holandiji imaju PSE¹¹.

PSE ima tri osnovna zadatka: a) da edukuje i informiše zaposlene o integritetu uopšte, kao i da posebno skrene pažnju na važnost prijavljivanja nepravilnosti; b) da pruža poverljive informacije i podršku zaposlenima koji imaju nedoumice u vezi pitanja kršenja integriteta; kao i c) da saraduje sa rukovodiocima institucije u pogledu davanja mišljenja o slučajevima kršenja integriteta.

Bitno je napomeniti da PSE ne vrši istragu, već samo daje smernice zaposlenima o toku procedure i pomaže im da odluče da li će prijaviti nepravilnost ili ne. Takođe, PSE nije zadužen za kompletni sistem integriteta - ne vrši procenu rizika ili reviziju sistema. Ovim delom sistema integriteta bave se rukovodioci ili koordinatori za etiku (iako ne postoji zakonska obaveza, većina institucija je odredila ova lica). Zakonski okvir u Holandiji preporučuje institucijama da, pored PSE, odrede službenike koji bi postupali u slučajevima uznemiravanja i mobinga. U poslednjih par godina praksa je da se i ovi zadaci poveravaju PSE.

2.2 Imenovanje PSE i zadaci

Selekcija savetnika za etiku vrši se na nekoliko načina: postavlja ih uprava, biraju se putem internog konkursa ili rukovodstvo konsultuje zaposlene prilikom izbora. Praksa manjih institucija (manje od 50 zaposlenih) je da angažuju PSE preko Službe za standarde rada (ARBO).

Najnovija istraživanja pokazuju da su rukovodstva institucija u gotovo 40% slučajeva postavila PSE bez formalnog konkursa (s tim da je u preko 60% takvih slučajeva konsultovan sindikat). Skoro 70% institucija je kao obavezni uslov za postavljanje na ovu poziciju navelo završen kurs za poverljivog savetnika, tj. sertifikat. Pored toga, poslednja istraživanja u ovoj oblasti govore da ne postoji redovna praksa izrade pisanog opisa poslova za PSE. Konkretno, u istraživanju iz 2019. godine navodi se da je samo polovina ispitanih PSE dobila dokument koji sadrži podatke o opisu njihovog posla¹².

¹¹ Hoekstra, Alain & Talsma, Jitse. (2019). Introducing a new key-player in internal whistleblowing procedures. Examining the current and future position of confidential integrity advisers.

¹² Isto.

Institucije koje biraju savetnike putem konkursa pripremile su dokumente u kojima je opisan željeni profil PSE. U nastavku sledi izvod iz jednog takvog dokumenta, koji koristi Ministarstvo saobraćaja, javnih radova i voda.

Veštine:

- ima razvijene veštine pisane i usmene komunikacije;
- u stanju je da daje savete;
- ume da vodi dijalog.

Kvalifikacije:

Da ima iskustva sa integritetom; da je balansirana osoba i svesna svog ponašanja; da može da "podnese" poverljivu informaciju; da može da se nosi s otporom; da je u stanju da se odupre pritisku; da razume kada i gde može da dođe do neželjenog ponašanja; da zna da održi profesionalni odnos prema situaciji i osobama koje su uključene u slučaj; da je otvorena za periodični nadzor od strane ostalih PSE i kolega.

Znanja/ekspertiza:

- poznaje grupne i lične procese koji dovode do nepoželjnih oblika ponašanja;
- poznaje internu organizacionu kulturu i strukturu institucije;
- svesna je "socijalne mape" institucije (gde može da traži informacije);
- poznaje odgovarajuće zakone i procedure.

Bez obzira na potrebno iskustvo, poseban akcenat se stavlja na redovnu obuku PSE. Naime, PSE moraju završiti obuke za identifikovanje etičkih problema i pružanje adekvatnih saveta i pomoći zaposlenima u pogledu daljeg postupanja. Sudeći po postojećim dokumentima, akcenat se stavlja na savetodavnu ulogu PSE, pa nije nužno da na ovoj poziciji budu pravnici. Istraživanje o efektivnosti ovog mehanizma govori da poverljivi savetnici za etiku najveći deo radnog vremena provode u pružanju saveta zaposlenima. Na osnovu odgovora ispitanih PSE,

zaključak je da javni službenici u situacijama dilema dolaze kod njih za savet, jer vide mogućnost da tako čuju mišljenje druge strane.¹³

2.3 Procedura za pritužbe

Javni službenik prijavljuje nepravilnosti PSE¹⁴. Vrste nepravilnosti koje se najčešće prijavljuju su sledeće: seksualno uznemiravanje, zloupotreba službenog položaja, sukob interesa, zloupotreba poverljivih informacija, korupcija, krađa, prijem nedozvoljenih poklona i donacije. PSE ima zadatak da sasluša zaposlenog i pruži mu dalje savete i informacije o proceduri. PSE često zovu slušačima i pružaocima podrške zaposlenima u preduzimanju daljih koraka. Javni službenik je dužan da saznanja o nepravilnostima prijavi svom pretpostavljenom, koji ima obavezu da obavesti o slučaju PSE (ukoliko sam zaposleni to nije uradio). Pretpostavljeni mora zatražiti mišljenje po pitanju mera od pravnog sektora u okviru institucije. Ukoliko zaposleni smatra da ne treba da prijavi slučaj instituciji, može se obratiti i postojećim nezavisnim telima.

Slikovit primer jednog zaokruženog sistema integriteta predstavlja grad Amsterdam. Ova jedinica lokalne samouprave osnovala je nezavisno telo – Biro za integritet grada Amsterdama. Biro predstavlja centralno telo za integritet i u njemu se nalazi centralni PSE. Njegov zadatak je da koordinira i nadzire funkcionisanje sistema integriteta u institucijama na teritoriji grada Amsterdama. On se bavi selekcijom i zapošljavanjem savetnika za etiku, organizuje obuke, te pruža podršku i daje smernice u komplikovanim slučajevima. Takođe, on je individualni poverljivi savetnik za etiku u slučaju da službenik ne može ili ne želi da kontaktira PSE u instituciji u kojoj radi. Za razliku od PSE na nivou pojedinačnih institucija, centralni PSE vrši istrage uz pomoć kolega iz ostalih sektora i preduzima odgovarajuće korake u skladu sa nalazima.

2.4 Princip poverljivosti

Poverljivost podrazumeva dva elementa: a) informacije koje je saopštio zaposleni bi trebalo da se drže u tajnosti, i b) PSE je dužan da drži u tajnosti informacije o identitetu zaposlenog koji

¹³Gjalt De Graaf (2019) What Works: The Role of Confidential Integrity Advisors and Effective Whistleblowing, *International Public Management Journal*, 22:2, 213-231.

¹⁴ U gotovo polovini institucija u Holandiji, prisutan je trend da se uloga PSE kombinuje sa poverljivim savetovanjem u slučaju seksualnog zlostavljanja i nedozvoljenog ponašanja, tako da se PSE prijavljuju najrazličitije vrste nepravilnost

podnosi prijavu, tj. da mu garantuje anonimnost. Novija istraživanja navode da su PSE iskazali potrebu za dodatnim obukama o principu poverljivosti. Naime, oni se u praksi sreću sa situacijom da zaposleni smatraju kako poverljivost podrazumeva da sve što kažu PSE ostaje između njih dvoje, osim ukoliko sam zaposleni ne odluči da ide dalje¹⁵. Princip je zapravo drugačiji. Kad se informacije koje zaposleni saopšti ne odnose isključivo na kršenje integriteta, već i na kršenje zakona, PSE je dužan da tome obavesti policiju i tužilaštvo. Zbog toga je bitno da PSE poznaje zakone i da jasno predoči koja su pravila poverljivosti pre početka razgovora sa zaposlenim. Izražena je potreba da PSE objasne poverljivost, tj. da budu jasni po pitanju pravila, a da, s druge strane, ne uplaše službenika.

1.5 Obuke o etici i integritetu

Kao što je već navedeno, svaka institucija u Holandiji ima svoje politike za promociju etike i integriteta. Jedan od načina za promociju jeste sprovođenje obuka o etici i integritetu. Postoje različite prakse, u skladu sa internim politikama, ko i kada sprovodi ove obuke. U nekim institucijama to rade PSE, dok neke angažuju konsultantske agencije da sprovedu obuke. Pored toga, učestalost, oblik i vrste ovih obuka zavise od internih politika koje svaka institucija donosi za sebe.

Međutim, postoji nešto oko čega su sve institucije saglasne, a to je cilj obuka. Cilj obuka o etici i integritetu jeste da podizanje moralne svesti zaposlenih, etičko razmišljanje i doslednost u postupanju u skladu sa vrednostima.

3. Hrvatska – etička infrastruktura na centralnom nivou

Prvi značajni koraci za razvoj etičke infrastrukture u javnoj upravi Hrvatske na centralnom nivou desili su se 2008. godine. Naime, te godine je na osnovu Zakona o državnim službenicima¹⁶ donet Etički kodeks državnih službenika, koji je prvi put propisao obavezu rukovodilaca svih državnih tela da imenuju poverenike za etiku. Pored imenovanja poverenika za etiku u svim državnim telima, Etički kodeks je predvideo i formiranje Etičkog

¹⁵ Gjal De Graaf (2019) What Works: The Role of Confidential Integrity Advisors and Effective Whistleblowing, *International Public Management Journal*, 22:2, 213-231.

¹⁶ ("Narodne novine", br. 92/05, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 138/15 – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 61/17. i 70/19.).

poverenstva, kao nezavisnog tela čiji je zadatak promovisanje etičkih načela u državnoj službi.¹⁷

Pitanje etičkog ponašanja državnih službenika na centralnom nivou u Hrvatskoj danas je uređeno Zakonom o državnim službenicima i Etičkim kodeksom državnih službenika (2011.),¹⁸ posebnim kodeksima i drugim propisima i strateškim dokumentima, koji u određenom delu uređuju pravila etičkog ponašanja u javnoj službi – na primer, Zakon o sustavu unutarnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru, Zakon o sprečavanju sukoba interesa i Strategija suzbijanja korupcije za period od 2015. do 2020. godine.

Zakon o državnim službenicima sadrži 11 *načela ponašanja državnih službenika*¹⁹ i upućuje da će se detaljnije pravila njihovog ponašanja urediti Etičkim kodeksom koji donosi Vlada.²⁰ Iako Zakon ne daje precizniji okvir za donošenje Etičkog kodeksa, njegove odredbe na nekoliko mesta ukazuju na značaj poštovanja pravila ponašanja koja će biti predviđena ovim dokumentom. Pre svega, državni službenici su dužni da odbiju izvršenje svakog naloga koje je suprotno Etičkom kodeksu i upozore davaoca naloga na tu okolnost.²¹ Potom, svrha procesa ocenjivanja, pored ostalog, obuvata podsticanje državnih službenika na ponašanje u skladu sa Etičkim kodeksom.²² Na kraju, ponašanje državnog službenika protivno Etičkom kodeksu predstavlja laku, odnosno tešku povredu službene dužnosti, u zavisnosti od toga da li ono nanosi štetu ugledu službe.²³

Etički kodeks državnih službenika iz 2011. godine ne reguliše sva pitanja koja su predmet međunarodnih modela kodeksa (na primer, objavljivanje podataka o imovini, prijem poklona i političke aktivnosti državnih službenika). S druge strane, ovaj dokument sadrži detaljnija rešenja u pogledu mehanizama sprovođenja pravila ponašanja i etičkih načela na osnovu kojih

¹⁷ Za više detalja videti <https://uprava.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/3-uprava-za-sluzbenicki-sustav-1078/etika/eticko-povjerenstvo/787>

¹⁸ ("Narodne novine", br. 40/11 i 13/12)

¹⁹ Prema Zakonu, načela ponašanja državnih službenika su: (1) obavljanje dužnosti i obaveza postupanja u skladu sa zakonima, (2) zabrana zloupotrebe ovlašćenja, (3) dužnost odbijanja ponuđenih poklona, (4) zabrana neopravdanog nagrađivanja drugih državnih službenika, (5) dužnost pružanja informacija i obrazloženja o upravnim poslovima, (6) dužnost pravovremenog i efikasnog izvršavanja poslova, (7) dužnost čuvanja službene tajne i poštovanja privatnosti, (8) dužnost stručnog postupanja, (9) dužnost prisustva na radnom mestu, (10) zakonita i pažljiva upotreba poverene imovine, i (11) dužnost da svojim ponašanjem ne umanje svoj ugled i ugled državne službe, odnosno dovedu u pitanje svoju nepristrasnost u postupanju.

²⁰ Član 25. stav 2. Zakona o državnim službenicima

²¹ Član 27. st. 1. i 2. Zakona o državnim službenicima

²² Član 83. Zakona o državnim službenicima

²³ Član 98. stav 1. tačka 8 i član 99. stav 1. tačka 13. Zakona o državnim službenicima

treba da postupaju državni službenici. Konkretno, od ukupno 40, čak 23 člana Etičkog kodeksa se tiču pozicioniranja poverenika za etiku u državnim telima i Etičkog poverenstva.

Za razliku od državnih tela na centralnom nivou, jedinice lokalne i regionalne samouprave nemaju obavezu da donesu etičke kodekse, niti da imenuju poverenike za etiku.²⁴

3.1 Imenovanje poverenika za etiku i zadaci

Etički kodeks propisuje obavezu rukovodilaca svih državnih tela da imenuju poverenike za etiku iz reda državnih službenika, s tim što na ovu poziciju ne može biti imenovano lice kome je izrečena kazna za povredu službene dužnosti.²⁵ Prema zvaničnim podacima, 2018. godine bilo je ukupno 229 poverenika za etiku i 63 zamenika poverenika za etiku u državnim i pravosudnim telima.²⁶

Rukovodilac ima mogućnost da imenuje više poverenika za etiku u državnom telu, u zavisnosti od ustrojstva i potreba.²⁷ U praksi, međutim, rukovodioci retko koriste ovu mogućnost. U slučaju da imenovani poverenik za etiku *duže odsustvuje iz službe*,²⁸ rukovodilac ima obavezu da imenuje zamenika, koji će preuzeti ovlašćenja i dužnosti odsutnog poverenika sve do njegovog povratka.²⁹ Koristeći ovo pravilo, pojedina državna tela su imenovala stalnog zamenika poverenika, što se može smatrati korisnim i svrsishodnim rešenjem.

Državna tela imaju obavezu da obaveste Ministarstvo uprave o imenovanju poverenika za etiku u roku od 15 dana, kao i da objave odluku o imenovanju na svojoj internet prezentaciji i oglasnoj tabli.³⁰

²⁴ Prema podacima iz 2014. godine, od ukupno 576 jedinica lokalne i regionalne samouprave, samo su njih 142 imale etičke kodekse službenika.

²⁵ Član 15. st. 1. i 4. Etičkog kodeksa državnih službenika

²⁶ Ministarstvo uprave Republike Hrvatske, Izvešće o podnesenim pritužbama na neetično ponašanje državnih službenika u 2018. godini, 2019, str.3, dostupno na <https://uprava.gov.hr/UserDocsImages//Etika//Izve%C5%A1%C4%87e%20o%20podnesenim%20pritu%C5%BEbama%20na%20neeti%C4%8Dno%20pona%C5%A1anje%20dr%C5%BEavnih%20slu%C5%BEbenika%20u%202018.%20godini.pdf>

²⁷ Član 15. stav 2. Etičkog kodeksa državnih službenika

²⁸ Nigde nije precizirano šta se podrazumeva pod dužom odsutnošću iz službe, što u praksi može dovesti do različite primene ovog pravila.

²⁹ Član 15. stav 3. Etičkog kodeksa državnih službenika

³⁰ Član 16. Etičkog kodeksa

Iz opisa pomenutih pravila, može se zaključiti da Etički kodeks državnih službenika ne propisuje uslove, kriterijume i način imenovanja poverenika za etiku. Tako se u praksi dešavalo da rukovodioci imenuju poverenike bez prethodnih konsultacija s njima i njihove saglasnosti. Jasno je da pisane procedure o načinu predlaganja kandidata, uslovima koje moraju ispunjavati i kriterijumima za njihovo imenovanje predstavljaju jedan od preduslova za odgovarajući izbor poverenika i efikasno obavljanje ovih specifičnih poslova. U cilju makar delimičnog otklanjanja problema koji u praksi nastaju usled nepostojanja pomenutih pravila, Ministarstvo uprave je dalo preporuke državnim telima na koji način bi trebalo da sprovedu ovaj proces u Smernicama za sprovođenje Etičkog kodeksa.³¹ Konkretno, Smernice sugerišu rukovodiocima državnih tela da se imenovanje poverenika za etiku zasniva na izboru zaposlenih, u cilju jačanja njegovog kredibiliteta. Ukoliko se imenovanje poverenika zasniva na prethodnom predlogu državnih službenika, uslovi treba da budu sledeći: a) poverenje i ugled u državnom telu, b) primeren odnos prema radu, i c) svojim ponašanjem je primer ostalim službenicima. Pored toga, prilikom odlučivanja o imenovanju, u obzir se mogu uzeti i neke lične karakteristike, kao što su: a) način komuniciranja u radnoj sredini i s građanima, te b) sklonost toleranciji i razumevanju.³²

Etički kodeks je definisao delokrug rada poverenika za etiku u državnim telima. Konkretno, zadaci poverenika za etiku su sledeći:

- prati primenu Etičkog kodeksa u državnom telu;
- promoviše etičko ponašanje u međusobnim odnosima državnih službenika, kao i u odnosima državnih službenika prema građanima;
- daje savete državnim službenicima o etičkom ponašanju;
- prima pritužbe državnih službenika i građana na neetičko ponašanje i postupanje državnih službenika;

³¹ Ministarstvo uprave izradilo je Smernice za sprovođenje Etičkog kodeksa državnih službenika u saradnji s Etičkim poverenstvom i poverenicima za etiku 2013. godine, dostupno na <https://uprava.gov.hr/UserDocsImages//Dr%C5%BEavna%20slu%C5%BEba/2013/09-13//250913-Smjernice%20Eti%C4%8Dki%20kodeks%20dr%C5%BEavnih%20slu%C5%BEbenika.pdf>

³² Ministarstvo uprave Republike Hrvatske, Smernice za sprovođenje Etičkog kodeksa državnih službenika, 2013, str. 4, dostupno na <https://uprava.gov.hr/UserDocsImages//Dr%C5%BEavna%20slu%C5%BEba/2013/09-13//250913-Smjernice%20Eti%C4%8Dki%20kodeks%20dr%C5%BEavnih%20slu%C5%BEbenika.pdf>

- sprovodi postupak ispitivanja osnovanosti pritužbe;
- vodi evidenciju o dostavljenim pritužbama.

U cilju obezbeđivanja zaštite i samostalnosti u radu, Etički kodeks predviđa da poverenik ne može zbog obavljanja svoje dužnosti biti pozvan na odgovornost, niti doveden u nepovoljniji položaj u odnosu na druge državne službenike. Takođe, rukovodilac je dužan da na zahtev, tokom perioda sprovođenja postupka ispitivanja osnovanosti pritužbe, poverenika za etiku oslobodi obavljanja redovnih poslova.³³

Istraživanja koja su sprovedena u prethodnom periodu ukazuju da veći broj poverenika za etiku nije zadovoljan načinom imenovanja, niti načinom na koji treba da obavlja poslove vezane za promovisanje etičkog ponašanja i rešavanje pritužbi na neetičko postupanje. Neki od razloga za to su obaveza da paralelno obavljaju i redovne poslove, nezavidan položaj prema drugim kolegama, kao i nedovoljna znanja i veštine za promovisanje etičkog ponašanja i rešavanje pojedinih pritužbi.³⁴ Ujedno, pokazalo se da većina poverenika za etiku nije obavljala dovoljno aktivnosti vezanih za promociju etičkog ponašanja, kao i da veliki broj državnih službenika nije upoznat s ulogom i zadacima poverenika.³⁵

S druge strane, kao pozitivan primer može se navesti Ministarstvo finansija, koje je zbog specifičnosti organizacione strukture uspostavilo internu etičku infrastrukturu u okviru koje su imenovana tri poverenika za etiku - za centralni deo Ministarstva, Poresku upravu i Carinsku upravu. Pored toga, u svakoj carinarnici imenovan je poverenik za etiku koji rešava predmete koji se odnose na neetičko postupanje.³⁶

3.2 Postupak po pritužbama

Poverenik za etiku sprovodi postupak ispitivanja osnovanosti pritužbe na neetičko ponašanje i postupanje državnih službenika u državnom telu i priprema izveštaj rukovodiocu o tom postupku. Poverenik je dužan da sprovede ovaj postupak u roku od 30 dana i da pripremi

³³ Član 25. Etičkog kodeksa državnih službenika

³⁴ Državni ured za reviziju Republike Hrvatske, Izvešće o obavljenoj reviziji učinkovitosti funkcioniranja etičke infrastrukture u tijelima državne uprave, 2013, str. 27, dostupno na <http://www.revizija.hr/izvjesca/2013-rr-2013/posebne-revizije/02-etichnost-u-javnom-sektoru/eticnost-u-javnom-sektoru.pdf>

³⁵ Isto.

³⁶ Isto.

odgovor za podnosioca, koji dostavlja rukovodiocu. Pored toga, poverenik je dužan da sprovede postupak i u situaciji kad mu je dostavljena anonimna pritužba.

U okviru postupka ispitivanja osnovanosti pritužbe, poverenik će obavezno zatražiti pisanu izjavu državnog službenika na koga se odnosi pritužba, izjave drugih službenika koji imaju neposredna saznanja o sadržaju pritužbe i izveštaje nadležnih tela, u slučaju sumnje da je učinjeno krivično delo.

Ukoliko na osnovu prikupljenih dokaza utvrdi da su navodi iz pritužbe osnovani, poverenik će predložiti rukovodiocu u izveštaju preduzimanje odgovarajućih mera. U zavisnosti od vrste i težine povrede, rukovodilac državnog tela može pokrenuti postupak zbog povrede službene dužnosti ili pisanim putem upozoriti državnog službenika na neetičko postupanje i potrebu poštovanja odredaba Etičkog kodeksa.

Na kraju, rukovodilac državnog tela je dužan da dostavi odgovor podnosiocu pritužbe u roku od 60 dana od dana prijema pritužbe.

3.3 Uloga Etičkog poverenstva

Etičko poverenstvo predstavlja nezavisno telo nadležno za promovisanje etičkih načela u državnoj službi, koje imenuje Vlada na period od četiri godine. Rešenjem Vlade iz 2017. godine imenovani su članovi trećeg saziva Etičkog poverenstva – troje državnih službenika, dvoje predstavnika sindikata i jedna predstavnicu nevladinih organizacija.³⁷

Etičko poverenstvo ima posebnu ulogu u postupcima povodom pritužbi na neetičko ponašanje. Konkretno, Etičko poverenstvo je zaduženo da:

- pripremi odgovor podnosiocu pritužbe, ukoliko u roku od 60 dana to nije učinio rukovodilac državnog tela, kao i u slučaju da je podnosilac nezadovoljan dostavljenim odgovorom;
- sprovede postupak ispitivanja osnovanosti pritužbe na ponašanje poverenika za etiku; pritužbe na ponašanje čelnika državnog tela koji je državni službenik, kao i pritužbe poverenika za etiku na neetičko ponašanje drugih državnih službenika prema njemu.

³⁷ Za više detalja videti <https://uprava.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/3-uprava-za-sluzbenicki-sustav-1078/etika/eticko-povjerenstvo/787>

Pored ovoga, Etičko poverenstvo je zaduženo i za davanje mišljenja o sadržaju i primeni Etičkog kodeksa. U tom kontekstu, u slučaju dileme da li neko ponašanje državnog službenika predstavlja povredu Etičkog kodeksa, poverenik za etiku može zatražiti mišljenje Etičkog poverenstva.

3.4 Uloga Ministarstva uprave

Prema Uredbi o unutrašnjem ustrojstvu Ministarstva uprave, u okviru Uprave za službenički sistem, Sektora za razvoj ljudskih resursa, postoji Služba za etiku i sistem vrednosti. Pored ostalog, ova služba je zadužena da izrađuje stručna mišljenja o pitanjima vezanim za sukob interesa, koruptivno i drugo neetičko ponašanje državnih službenika i predloge za unapređenje etičkih standarda, u skladu sa međunarodnom praksom. Dodatno, ova služba prima pritužbe državnih službenika i nameštenika, kao i građana na neetičko postupanje državnih službenika; vodi evidencije o dostavljenim pritužbama i podacima o sprovedenim ispitnim postupcima o osnovanosti pritužbe; imenovanim poverenicima za etiku u državnim telima, kao i o sprovođenju edukacije poverenika za etiku; izrađuje godišnje izveštaje o podnetim pritužbama na neetičko postupanje državnih službenika; izrađuje i predlaže uputstva, kao i pojašnjenja poverenicima za etiku u državnim telima; obavlja administrativne i stručne poslove za Etičko poverenstvo i učestvuje u izradi programa edukacije državnih službenika u području službeničke etike.³⁸

Imajući u vidu da Služba ima značajnu ulogu u promovisanju etike i sistema vrednosti u državnim telima, važno je da državni službenici budu upoznati s njenim radom. Međutim, prema podacima iz 2013. godine, čak 74,3% državnih službenika u Hrvatskoj nije upoznato s ulogom i zadacima Službe.³⁹

3.5 Obuke o etici i integritetu

Poverenici za etiku imaju obavezu da završe program edukacije koji sprovodi Ministarstvo uprave. Ovo ministarstvo je donelo program obuke za poverenike, koji se sastoji od jednodnevne radionice podeljene u dva tematska dela. U prvom delu se polaznici upoznaju s osnovnim pojmovima etike i morala, te pojmom korupcije, a potom i sa odredbama Etičkog

³⁸ Za više detalja, videti <https://uprava.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/3-uprava-za-sluzbenicki-sustav-1078/1078>

³⁹ Državni ured za reviziju Republike Hrvatske, Izvešće o obavljenoj reviziji učinkovitosti funkcioniranja etičke infrastrukture u tijelima državne uprave, 2013, str. 19, dostupno na <http://www.revizija.hr/izvjesca/2013-rr-2013/posebne-revizije/02-eticnost-u-javnom-sektoru/eticnost-u-javnom-sektoru.pdf>

kodeksa i primerima iz prakse. Drugi deo radionice posvećen je pravilima ponašanja državnih službenika i postupanju u slučaju povrede službene dužnosti, te sukoba interesa. Program je osmišljen kao interaktivna radionica u kojoj polaznici kroz vežbe i razmenu iskustava stiču osnovna znanja potrebna za sprovođenje postupka ispitivanja pritužbe.⁴⁰ Nakon ove obuke, poverenici za etiku nemaju obavezu da se dalje stručno usavršavaju u području etike.

Imajući u vidu navedeno, u prethodnim godinama je ukazano na potrebu za dodatnom i kontinuiranom obukom poverenika u ovoj oblasti, kao i za organizovanjem sastanaka na kojima bi se moglo raspravljati o praktičnim slučajevima i razmenjivati iskustva. Na taj način, doprinelo bi se i podizanju kvaliteta rada poverenika i ujednačavanju pristupa pri rešavanju pritužbi.

Državni službenici takođe treba da se kontinuirano usavršavaju u području etike i integriteta, kako bi mogli nepristrasno i kvalitetno da obavljaju svoje zadatke. Međutim, istraživanja koja su sprovedena prethodnih godina ukazuju da se ne radi dovoljno na edukaciji državnih službenika o etici i integritetu. Jedan od razloga za to je činjenica da propisi i interni akti državnih tela ne predviđaju obavezu zaposlenih da pohađaju obuke o etici i integritetu. S druge strane, intervjui sa državnim službenicima svedoče da se većina njih tokom obavljanja redovnih poslova susreće sa etičkim dilemama, kao i da su im potrebna dodatna znanja i veštine u ovoj oblasti.⁴¹ Imajući ovo u vidu, pokazalo se da je potrebno utvrditi program obuka državnih službenika, ali i službenika na lokalnom i regionalnom nivou za ovu oblast.

3.6 Uočeni nedostaci u praksi

Poverenici za etiku i Etičko poverenstvo bi trebalo da sarađuju blisko sa Službom za etiku i sistem vrednosti na promovisanju etičkih standarda. Međutim, nije dovoljno jasan odnos između Etičkog poverenstva i Službe za etiku i sistem vrednosti, imajući u vidu da se ovlašćenja ovih tela u nekim područjima prepliću.

⁴⁰ Za više detalja videti <https://www.dsju.hr/dsju/calendar/workshop/detail/edukacija-povjerenika-za-etiku-65>

⁴¹ Državni ured za reviziju Republike Hrvatske, Izvešće o obavljenoj reviziji učinkovitosti funkcioniranja etičke infrastrukture u tijelima državne uprave, 2013, str. 19, dostupno na <http://www.revizija.hr/izvjesca/2013-rr-2013/posebne-revizije/02-eticnost-u-javnom-sektoru/eticnost-u-javnom-sektoru.pdf>

Drugi problem predstavlja nedostatak koordinacije rada poverenika za etiku na centralnom nivou, kao i standardizacije njihovog postupanja. Naime, u praksi se koordinacija u najvećoj meri svodi na vođenje evidencija o imenovanim poverenicima za etiku i prijemu pritužbi.

U relevantnim strateškim dokumentima, poput Strategije razvoja javne uprave za period 2015-2020. godine, prepoznati su problemi nepostojanja ili nedovoljne razvijenosti jedinstvenog sistema standarda ponašanja zaposlenih u celokupnom javnom sektoru, internih procedura državnih tela za upravljanje sukobom interesa javnih službenika i povezanim etičkim pitanjima, kao i kontinuirane edukacije službenika o ovim temama. Ovi strateški dokumenti, kao i relevantna istraživanja, ukazuju da bi značajan korak u procesu daljeg razvijanja i jačanja etičke infrastrukture u Hrvatskoj bilo donošenje dugo najavljivanog Zakona o etičkom sustavu u javnom sektoru.⁴²

4. Mogućnost ispitivanja integriteta kandidata za službenika za etiku i integritet

Nijedan od analiziranih sistema nije naveo integritet, kao jednu od neophodnih kvalifikacija ili uslova za izbor ovih službenika. U nekim slučajevima problematizovan je princip poverljivosti, tj. naglašeno je da službenici za etiku i integritet imaju zakonski uređen položaj koji im obezbeđuje uslove za sticanje poverenja od strane zaposlenih. To zapravo znači da službenici za etiku i integritet ne bi trebalo da vode istragu, ukoliko žele da im se zaposleni obraćaju za savet. S druge strane, oni moraju da poznaju principe poverljivog savetovanja i da ih jasno predoče zaposlenima koji im se obrate. Imajući u vidu ovu činjenicu, postavlja se pitanje da li je uopšte moguće postaviti kao jedan od uslova za izbor ovih službenika lični integritet i kako bi se on dokazivao/proveravao.

Bilo je istraživanja koja su na posredan način obrađivala temu ispitivanja integriteta javnih službenika. U jednom od takvih istraživanja, navedena je teorijska postavka na osnovu koje je meren efekat obuka o etici i integritetu. Efekat se merio na osnovu ličnog integriteta učesnika obuka, tj. pitanja u kojoj meri je obuka uticala na njihov integritet.

Teorijska osnova istraživanja je bila sledeća: za javnog službenika možemo reći da ima integritet ako ispunjava sledeća tri kriterijuma:

⁴² Za više detalja videti <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/EconReport?entityId=5315>

- da je svesan moralnih i etičkih aspekata situacije u kojoj se nalazi;
- da je spreman da donese odgovornu odluku o tome kako treba postupiti u datoj situaciji i da je spreman da o njoj raspravlja;
- da je spreman da postupi u skladu sa odgovarajućim pravilima i principima.

Na osnovu ovoga, navodi se da ukoliko želimo da ispitamo nečiji integritet to znači da ispitujemo tri aspekta: moralnu svesnost, moralno zaključivanje i ponašanje.⁴³

Navedeni aspekti, koji zapravo čine komponente ponašanja sa integritetom, mogu se uključiti u pojedine segmente procesa provere kandidata, kroz odgovorajuće studije slučaja i simulacije.

Zaključne napomene

Prikazana analiza sistema u Sjedinjenim Američkim Državama, Holandiji i Hrvatskoj potvrđuje zaključak da su najznačajniji preduslovi za uspostavljanje efikasne etičke infrastrukture u jednoj zemlji: a) efektivan zakonodavni okvir, b) sprovodivi mehanizmi odgovornosti zaposlenih, c) sprovodiv etički kodeks, d) izabrani službenici za etiku u svakoj instituciji, e) uspostavljeno koordinaciono (nadzorno) telo na centralnom nivou za pitanja etike i integriteta i f) primena sistema etičke infrastrukture u javnoj upravi na svim nivoima vlasti (centralnom, regionalnom i lokalnom).

- Iskustva iz prakse pomenutih država pokazuju da je potrebno doneti zakon kojim će biti propisana obaveza svih institucija (ili većine njih, korišćenjem kriterijuma broja zaposlenih) na svim nivoima vlasti da odrede službenike za etiku i integritet. Tako su u Sjedinjenim Američkim Državama i Holandiji doneti zakoni na osnovu kojih su uspostavljeni sistemi etičke infrastrukture u javnoj upravi i propisana obaveza rukovodilaca svih ili većine institucija da imenuju jednog ili više službenika za etiku i integritet. S druge strane, u Hrvatskoj su uspostavljeni elementi etičke infrastrukture jedino na centralnom nivou, pre svega zahvaljujući Etičkom kodeksu državnih

⁴³ André van Montfort, Laura Beck & Anneke Twijnstra (2013) Can Integrity Be Taught in Public Organizations?, *Public Integrity*, 15:2, 117-132.

službenika. U svim analiziranim sistemima predviđena je mogućnost ili obaveza određivanja najmanje dva službenika koja će se baviti pitanjima etike i integriteta.

- **Osnovne kvalifikacije i uslovi za imenovanje službenika za etiku i integritet treba da budu regulisani propisom.** Ovo je slučaj u Sjedinjenim Američkim Državama, dok Holandija i Hrvatska nemaju zakonski definisane uslove za imenovanje službenika za etiku i integritet. U Holandiji, bez obzira na nedostatak zakonskih pravila, postoji uspostavljena praksa da svaka institucija definiše potrebne kvalifikacije i veštine koje treba da poseduje zaposleni koji se bira za službenika za etiku i integritet. S druge strane, u Hrvatskoj postoje jedino neobavezujuće Smernice za sprovođenje Etičkog kodeksa, u kojima se pominje ovo pitanje. Svakako, sve tri zemlje prepoznaju da među uslovima i kompetencijama za imenovanje službenika za etiku i integritet važnu ulogu treba da imaju poznavanje organizacione strukture, propisa i internih procedura, kao i razvijene veštine komunikacije. Pored toga, u sve tri zemlje se zahteva da službenici za etiku i integritet pohađaju odgovarajuće obuke, kako bi mogli uspešno da obavljaju dodeljene zadatke. Imajući u vidu iskustva Sjedinjenih Američkih Država, kao i postojeće međunarodne standarde, može se zaključiti da je za adekvatno obavljanje zadataka službenika za etiku i integritet u instituciji važno da ovo lice ima odgovarajuće zvanje, tj. položaj koji mu omogućava efikasnu i efektivnu komunikaciju sa zaposlenima i rukovodiocima.
- **Prilikom određivanja službenika za etiku i integritet poželjno je konsultovati zaposlena i radno angažovana lica.** U Sjedinjenim Američkim Državama se proces izbora službenika za etiku i integritet vrši sprovođenjem internog konkursa u instituciji. S druge strane, u Holandiji su najzastupljenija tri načina određivanja ovih službenika: a) postavlja ih uprava; b) sprovodi se interni konkurs ili c) rukovodstvo konsultuje zaposlene prilikom izbora. Svakako, u većini institucija rukovodstvo konsultuje zaposlene/sindikatu prilikom imenovanja ovih službenika. Iako u Hrvatskoj nije zakonski regulisan način određivanja službenika za etiku i integritet, Smernice sugerišu rukovodiocima državnih tela da se imenovanje ovih lica, u cilju jačanja kredibiliteta, zasniva na izboru zaposlenih.
- Zadaci službenika za etiku i integritet, kao i pravila postupanja prilikom obavljanja tih zadataka moraju biti jasno definisani zakonom. Iskustva SAD i Holandije ukazuju da zadaci službenika za etiku i integritet moraju biti prepoznati i u aktima o unutrašnjem

uređenju i sistematizaciji radnih mesta institucija, odnosno da se moraju tretirati kao prevashodni deo njihovog posla, a ne kao usputne aktivnosti, uz “redovan posao”.

- **Zadaci službenika za etiku i integritet treba da obuhvate sva pitanja koja su od značaja za jačanje integriteta institucije.** U sve tri zemlje službenici za etiku i integritet imaju zadatke koji se tiču praćenja primene etičkih pravila u instituciji, promovisanja etičkog ponašanja, kao i davanja saveta zaposlenima o etičkom ponašanju. Pored toga, u pomenutim zemljama ovi službenici su neretko zaduženi i za brigu o redovnoj edukaciji zaposlenih o etici i integritetu. S druge strane, sva tri analizirana sistema imaju određene specifičnosti u pogledu zaduženja ovih službenika. Konkretno, specifičnost Sjedinjenih Američkih Država u odnosu na druge analizirane sisteme jeste da su službenici za etiku i integritet zaduženi i za prijem, vođenje evidencije i kontrolu prijave prihoda zaposlenih koji se nalaze na određenim pozicijama, kao i za upravljanje sukobom interesa zaposlenih. U Holandiji su službenici za etiku i integritet zaduženi i za pružanje poverljivih informacija i podrške zaposlenima koji imaju nedoumice u vezi sa pitanjima kršenja integriteta. Na kraju, u Hrvatskoj, službenici za etiku i integritet sprovode postupke ispitivanja osnovanosti pritužbi na neetičko ponašanje državnih službenika u državnom telu.
- **Uspostavljanje koordinacionog (nadzornog) tela za pitanje etike i integriteta.** Pored određivanja službenika u svakoj instituciji, jedan od osnovnih preduslova za razvoj etičke infrastrukture u javnoj upravi jeste uspostavljanje koordinacionog tela za pitanje etike i integriteta. Ovo telo bi moralo da bude zaduženo za: a) pružanje pomoći i davanje smernica službenicima za etiku i integritet za njihovo postupanje, b) nadzor nad radom službenika za etiku i integritet, kao i c) davanje predloga za unapređenje etičkih standarda, u skladu sa međunarodnom praksom. U Sjedinjenim Američkim Državama ulogu ovog tela ima Vladina kancelarija za etiku, koja je odgovorna za nadzor nad sprovođenjem etike u federalnoj upravi. Ovo telo propisuje Osnovni etički program za sve institucije i nadzire sprovođenje pojedinačnih institucionalnih etičkih programa. U Holandiji ulogu koordinacionog tela ima Kuća za uzbunjivače, koja pruža stručnu podršku razvoju i održavanju politika integriteta u institucijama. Važno je napomenuti i da u većini jedinica lokalne samouprave u Holandiji postoje koordinaciona tela za etiku i integritet, koja su zadužena za nadzor nad sprovođenjem politika integriteta u institucijama na lokalnom nivou – na primer, Biro za integritet grada Amsterdama. Na kraju, u Hrvatskoj je uloga koordinacionog tela podeljena

između Etičkog poverenstva, kao nezavisnog tela nadležnog za promovisanje etičkih načela u državnoj službi, i Službe za etiku i sistem vrednosti u okviru Ministarstva uprave.

Analiza nacionalnog normativnog okvira

Uvodne napomene

Strateški okvir u Srbiji prepoznaje značaj unapređenja etičkih standarda i odgovornosti u obavljanju poslova javne uprave. Tako, Akcioni plan za sprovođenje Strategije za reformu javne uprave za period 2018-2020. godine sadrži meru posvećenu jačanju integriteta i etičkih standarda zaposlenih u javnoj upravi, kao i smanjenju korupcije kroz osnaživanje mehanizama prevencije. Akcionim planom je predviđeno da je za realizaciju pomenute mere neophodno pripremiti uporednu analizu i smernice sa preporukama u cilju uvođenja službenika za etiku i integritet u javnoj upravi u Srbiji.⁴⁴

Za potrebe ove analize i Smernica i preporuka za uvođenje službenika za etiku i integritet, pojam javne uprave i organa javne vlasti u Srbiji obuhvata organe državne uprave (ministarstva, organe uprave u sastavu ministarstava i posebne organizacije), državne organe, kao i organe autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave. S druge strane, ova analiza i Smernice ne odnose se na ostale subjekte koji bi se mogli podvesti pod pojam javne uprave - javne službe (ustanove, javna preduzeća i drugi oblici organizovanja utvrđeni Zakonom o javnim službama)⁴⁵ i pravna i fizička lica kojima su odgovarajućim zakonom poverena javna ovlašćenja. Postoje dva glavna razloga za ovaj pristup: a) pomenuta mera iz Akcionog plana za sprovođenje Strategije za reformu javne uprave usmerena je, pre svega, na organe državne uprave, državne organe, kao i organe autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave; i b) javne službe i lica kojima su zakonom poverena javna ovlašćenja imaju niz specifičnosti u odnosu na ostatak javne uprave, zbog kojih je procenjeno da je u ovom trenutku nesvrishodno razmatrati uvođenje službenika za etiku i integritet u ovim subjektima.

U nastavku teksta predstavicećemo sadržaj relevantnih nacionalnih propisa i strateških dokumenata u oblasti sprečavanja korupcije i jačanja integriteta u javnoj upravi, te ukazati na intervencije koje je potrebno preduzeti u normativnom okviru u cilju uspostavljanja

⁴⁴ Vlada Republike Srbije, Akcioni plan za sprovođenje Strategije za reformu javne uprave za period 2018-2020. godina, Posebni cilj 5, mera 5.2, str.33, dostupno na <http://civilnodrustvo.gov.rs/upload/AP-RIU-narativni-deo-2018-2020.pdf>

⁴⁵ Zakon o javnim službama ("Sl. glasnik RS", br. br. 42/91, 71/94, 79/2005 - dr. zakon, 81/2005 - ispr. dr. zakona, 83/2005 - ispr. dr. zakona i 83/2014 - dr. zakon), dostupno na https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_javnim_sluzbama.html

sveobuhvatne i efikasne etičke infrastrukture, u skladu sa opisanim međunarodnim standardima i uporednim primerima dobre prakse.

1. Pregled relevantnih propisa i strateških dokumenata

Analiza relevantnih nacionalnih propisa i strateških dokumenata koji se tiču sprečavanja korupcije i jačanja integriteta ukazuje da već postoje određena normativna i institucionalna rešenja koja se mogu tretirati kao začeci uspostavljanja sveobuhvatne i efikasne etičke infrastrukture u javnoj upravi u Srbiji, u skladu sa 12 načela OECD⁴⁶ i uporednim iskustvima.

Propisi koji regulišu sprečavanje korupcije, status javnih službenika i uzbunjivanje i zaštitu uzbunjivača, uz lokalne antikorupcijske planove, već sada predviđaju obavezu ili ukazuju da organi javne vlasti treba da odrede među zaposlenima lica čija su zaduženja povezana sa ulogom službenika za etiku i integritet iz uporedne prakse. Konkretno, rukovodioci ovih organa treba da odrede ovlašćena lica za: a) obavljanje poslova koordinacije u vezi sa donošenjem, sprovođenjem i izveštavanjem o sprovođenju planova integriteta⁴⁷, b) upravljanje sukobom interesa zaposlenih⁴⁸, i c) postupanje po prijavama u vezi sa unutrašnjim uzbunjivanjem⁴⁹. Pored toga, organi javne vlasti će od septembra 2020. godine dobiti obavezu da sprovode obuke u oblasti sprečavanja korupcije i jačanja integriteta za zaposlene.⁵⁰ Iako nije

⁴⁶ Videti str. 5 Uporedne analize.

⁴⁷ Ova obaveza proizlazi iz Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije ("Sl. glasnik RS", br. 97/2008, 53/2010, 66/2011 - odluka US, 67/2013 - odluka US, 112/2013 - autentično tumačenje i 8/2015 - odluka US), članovi 58-60, dostupno na <http://www.acas.rs/zakoni-i-drugi-propisi/zakoni/o-agenciji-za-borbu-protiv-korupcije/>, a predviđena je i članom 97. stav 2. Zakona o sprečavanju korupcije, ("Sl. glasnik RS", br. 35/2019), koji će početi da se primenjuje od septembra 2020. godine, dostupno na <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2019/1630-19.pdf>

⁴⁸ Za rukovodioce organa državne uprave i državne organe ova obaveza je propisana Zakonom o državnim službenicima ("Sl. glasnik RS", br. 79/2005, 81/2005 - ispr., 83/2005 - ispr., 64/2007, 67/2007 - ispr., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017 i 95/2018), član 30a, dostupno na https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_drzavnim_sluzbenicima.html#S_druge_strane_za_zaposlene_u_organima_autonomne_pokrajine_i_jedinicama_lokalne_samouprave_nije_propisana_zakonska_obaveza_određivanja_ovlašćenog_lica_za_upravljanje_sukobom_interesa_zaposlenih. Međutim, veći broj jedinica lokalne samouprave je u skladu sa svojim lokalnim antikorupcijskim planovima doneo pravilnike, kojima je propisana obaveza određivanja ovlašćenih lica za upravljanje sukobom interesa zaposlenih.

⁴⁹ Ova obaveza propisana je članom 14. stav 5. Zakona o zaštiti uzbunjivača ("Sl. glasnik RS", br. 128/2014, dostupno na https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_zastiti_uzbunjivaca.html

⁵⁰ Zakon o sprečavanju korupcije, ("Sl. glasnik RS", br. 35/2019), član 99. stav 3, dostupno na <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2019/1630-19.pdf>

eksplicitno propisano da su organi javne vlasti dužni da odrede ovlašćena lica za pitanja vezana za sprovođenje obuka, karakter pomenute obaveze ukazuje da bi to bilo svrsishodno. S druge strane, za razliku od primera iz uporedne prakse, trenutno ne postoji obaveza, niti preporuka organima javne vlasti da među zaposlenima odrede ovlašćena lica za praćenje sprovođenja kodeksa ponašanja; promovisanje etičkog ponašanja; pružanje saveta zaposlenima o etičkim pitanjima; brigu o redovnoj edukaciji zaposlenih u ovoj oblasti i prijem i postupanje po pritužbama na neetičko ponašanje službenika.

U skladu sa pomenutim obavezama i preporukama, organi javne vlasti u Srbiji su već uspostavili praksu da među zaposlenima određuju jedno ili više lica koja imaju pojedina zaduženja koja su značajna za jačanje etičkih standarda i integriteta u javnoj upravi. Međutim, podaci koji su poslednjih godina prikupljeni prilikom sprovođenja različitih projekata podrške organima javne vlasti za primenu antikorupcijskih mehanizama pokazuju da postoji više problema vezanih za status ovih lica. Dodatno, u praksi su uočeni i problemi vezani za nedostatke i slabosti mehanizama eksterne koordinacije i nadzora nad sprovođenjem obaveza organa javne vlasti vezanih, pre svega, za upravljanje sukobom interesa zaposlenih i postupanje po prijavama u vezi sa unutrašnjim uzbunjivanjem.

1.1 Zakon o sprečavanju korupcije⁵¹

Zakon o sprečavanju korupcije donet je u maju 2019. godine, a njegova primena će otpočeti od septembra 2020. godine. Ovaj zakon sadrži odredbe o obavezama organa javne vlasti u pogledu donošenja i sprovođenja planova integriteta, odnosno sprovođenja obuka o integritetu. S obzirom na to da planovi integriteta i obuke imaju značajnu ulogu u procesu uspostavljanja i razvijanja etičke infrastrukture u javnoj upravi, u daljem tekstu sledi prikaz ovih odredaba.

1.1.1 Plan integriteta

Plan integriteta predstavlja preventivni mehanizam za jačanje integriteta institucija na centralnom, pokrajinskom i lokalnom nivou, koji se zasniva na samoproceni njihove izloženosti rizicima za nastanak korupcije i drugih nepravilnosti i sadrži mere i aktivnosti koje

⁵¹Zakon o sprečavanju korupcije ("Sl. glasnik RS", br. 35/2019), dostupno na <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2019/1630-19.pdf>

služe za neutralizaciju ili stavljanje pod kontrolu izvora tih rizika.⁵² Ovaj mehanizam je cikličan proces, koji traje tri godine.⁵³

Obaveza organa državne uprave, državnih organa i organa teritorijalne autonomije i lokalne samouprave da izrade i sprovedu plan integriteta uvedena je još uvek važećim Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije.⁵⁴

Prema Zakonu o sprečavanju korupcije, pored ostalih, pomenuti organi javne vlasti, koji imaju više od 30 zaposlenih su dužni da: a) donesu plan integriteta u skladu sa Uputstvom (smernicama) koje priprema Agencija i da o tome obaveste Agenciju, b) pripreme izveštaj o sprovođenju plana integriteta, u skladu sa Uputstvom i dostave taj izveštaj Agenciji, te c) odrede lice koje će obavljati poslove koordinacije u vezi sa donošenjem, sprovođenjem i izveštavanjem o sprovođenju plana integriteta.⁵⁵ Zakon predviđa prekršajnu odgovornost rukovodioca, ukoliko organ javne vlasti ne dostavi plan integriteta i izveštaj o njegovom sprovođenju Agenciji za borbu protiv korupcije, odnosno ukoliko ne odredi lice koje će obavljati poslove koordinacije u vezi sa donošenjem, sprovođenjem i izveštavanjem o sprovođenju ovog dokumenta.

Dok Zakon daje okvir za razvijanje ovog antikorupcijskog mehanizma, precizniju sliku o njegovoj primeni u organima javne vlasti treba da pruži Uputstvo (smernice)⁵⁶. Prema važećim Smernicama, interno praćenje sprovođenja mera iz plana integriteta obavlja odgovorno lice koje određuje rukovodilac organa javne vlasti posebnom odlukom, prilikom usvajanja ovog plana.⁵⁷ Međutim, Zakon i Smernice ne sadrže uslove i kriterijume za određivanje ovog lica. Zadatak odgovornog lica je da prati: da li se mere iz plana integriteta sprovode u rokovima i na način koji je predviđen ovim planom; koji su razlozi za odlaganje sprovođenja ili

⁵²Agencija za borbu protiv korupcije, Priručnik za izradu i sprovođenje plana integriteta, 2015, str 8, dostupno na <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2018/03/Prirucnik-za-izradu-plana-integriteta.pdf>

⁵³ Prvi ciklus izrade i sprovođenja plana integriteta u Srbiji trajao je od 2012. do 2015. godine, dok je drugi ciklus otpočeo u decembru 2016. godine, a okončan je 31. oktobra 2019. godine.

⁵⁴Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije ("Sl. glasnik RS", br. 97/2008, 53/2010, 66/2011 - odluka US, 67/2013 - odluka US, 112/2013 - autentično tumačenje i 8/2015 - odluka US), članovi 58-60, dostupno na <http://www.acas.rs/zakoni-i-drugi-propisi/zakoni/o-agenciji-za-borbu-protiv-korupcije/>

⁵⁵ Zakon o sprečavanju korupcije, ("Sl. glasnik RS", br. 35/2019), član 97. stav 2, dostupno na <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2019/1630-19.pdf>

⁵⁶ Smernice za izradu i sprovođenje plana integriteta "Sl. glasnik RS", br. 95/2016 i 56/2017, dostupno na <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/12/Smernice-za-izradu-plana-integriteta-2017.pdf>

⁵⁷ Član 19. Smernica

nesprovedenje mera, odnosno za njihovo sprovođenje na način koji nije predviđen planom integriteta, kao i da podatke o tome unosi u aplikaciju, u deo za izveštavanje.⁵⁸

Dosadašnja praksa je pokazala da je za koordinaciju i praćenje sprovođenja planova integriteta u organima javne vlasti važno pitanje statusa i stručnosti lica koja su za to zadužena. Drugim rečima, za kvalitet i efektivnost primene plana integriteta značajno je i to da lica zadužena za praćenje sprovođenja definisanih mera imaju dovoljno znanja o oblastima i procesima koji su obuhvaćenim ovim dokumentom, kao i da su samostalna u obavljanju ovih ovlašćenja. Imajući to u vidu, pokazalo se da je neophodno razmotriti svrsishodnost rešenja po kojem interno praćenje sprovođenja plana integriteta vrši lice zaposleno u organu javne vlasti, koje određuje rukovodilac bez prethodno precizno propisanih uslova i kriterijuma. U slučaju da to lice nema potrebno znanje ili obavlja niz drugih poslova, postoji rizik da neće moći da se posveti u dovoljnoj meri i na adekvatan način praćenju sprovođenja plana integriteta.

Pored pomenutog, praksa je pokazala da je u procesu internog praćenja sprovođenja planova integriteta potrebno veću pažnju posvetiti pitanju evaluacije realizovanih mera. Prema metodološkim pravilima, podaci o efektima realizovanih mera iz plana integriteta u organu javne vlasti bi trebalo da predstavljaju jedan od najznačajnijih izvora podataka za izradu ovog plana u sledećem ciklusu. Međutim, za adekvatnu realizaciju ovog zadatka bilo bi neophodno prethodno sprovesti istraživanje u okviru organa javne vlasti, za šta su neophodni odgovarajući kapaciteti. U ovom procesu bi značajnu ulogu trebalo da ima lice koje je zaduženo za obavljanje poslova koordinacije u vezi sa donošenjem, sprovođenjem i izveštavanjem o sprovođenju plana integriteta. Naime, imajući u vidu njegova postojeća zaduženja, ovo lice bi trebalo da koordinira sprovođenje istraživanja o tome da li su i, ukoliko jesu, na koji način realizovane mere uticale na poboljšanje funkcionisanja organa javne vlasti u konkretnim rizičnim procesima.

1.1.2 Obuke u oblasti sprečavanja korupcije i jačanja integriteta

Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije predvideo je mogućnost da ova institucija priprema programe obuke o borbi protiv korupcije u organima javne vlasti na centralnom,

⁵⁸ Isto.

pokrajinskom i lokalnom nivou. Dodatno, ovaj zakon je propisao da organi javne vlasti mogu sprovoditi obuku državnih službenika i zaposlenih u saradnji sa Agencijom.⁵⁹

Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine i prateći akcioni plan ukazali su na potrebu izmena i dopuna pomenutog zakona, pored ostalog, u delu koji se odnosi na uvođenje obaveze pohađanja obuke o etici i integritetu za sve zaposlene u javnom sektoru, uključujući i funkcionere.⁶⁰

Zakon o sprečavanju korupcije doneo je značajne novine u pogledu sprovođenja obuka u oblasti jačanja integriteta u organima javne vlasti. Naime, ovaj zakon daje ovlašćenje Agenciji da: a) donese i objavi program obuke u oblasti sprečavanja korupcije i jačanja integriteta, b) donese i objavi uputstvo za sprovođenje obuke, c) stručno osposobljava lica koja će sprovoditi ove obuke u organima javne vlasti, i d) prati sprovođenje obuka u organima javne vlasti. S druge strane, svi organi javne vlasti imaju obavezu da: a) sprovedu obuke u oblasti sprečavanja korupcije i jačanja integriteta, u skladu sa programom i uputstvom za sprovođenje obuke, i b) pismeno izveste Agenciju o sprovođenju obuke.⁶¹ Na kraju, Zakon propisuje prekršajnu odgovornost rukovodioca, ukoliko organ javne vlasti ne ispuni ove obaveze.

Načini sprovođenja obuka u oblasti sprečavanja korupcije i jačanja integriteta biće regulisani Uputstvom koje će doneti Agencija, uz vođenje računa o kapacitetima i specifičnostima organa javne vlasti. U svojoj dosadašnjoj praksi, Agencija je već omogućila zaposlenima u javnoj upravi da pohađaju obuke o etici i integritetu na daljinu (online obuke), i organizovala obuke za lica koja će moći da edukuju zaposlene u organima javne vlasti o ovim temama (trening trenera).

Nove obaveze u pogledu edukovanja zaposlenih u javnoj upravi u oblasti sprečavanja korupcije i jačanja integriteta ukazuju na potrebu da, nakon donošenja Uputstva Agencije, organi javne vlasti odrede lica koja će biti zadužena za vođenje evidencija o održanim obukama i zaposlenima koji su ove obuke pohađali. Pored toga, Uputstvo Agencije će dati

⁵⁹ Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije ("Sl. glasnik RS", br. 97/2008, 53/2010, 66/2011 - odluka US, 67/2013 - odluka US, 112/2013 - autentično tumačenje i 8/2015 - odluka US), član 64. st. 1. i 2, dostupno na <http://www.acas.rs/zakoni-i-drugi-propisi/zakoni/o-agenciji-za-borbu-protiv-korupcije/>

⁶⁰ Vlada Republike Srbije, Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine, Oblast IV, mera 4.4.3, str.40, dostupno na http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2010/06/Akcioni_plan_za_sprovođenje_Strategije.pdf

⁶¹ Zakon o sprečavanju korupcije, ("Sl. glasnik RS", br. 35/2019), član 99. stav 3, dostupno na <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2019/1630-19.pdf>

odgovor na pitanje da li će edukovanim trenerima iz organa javne vlasti biti poverena konkretna zaduženja u vezi sprovođenja obuka u ovoj oblasti. Svakako, zadaci koji proizlaze iz novih obaveza organa javne vlasti u pogledu sprovođenja obuka su po svojoj prirodi takvi da se mogu pridodati poslovima budućih službenika za etiku i integritet.

1.2 Propisi o upravljanju sukobom interesa javnih službenika na nacionalnom i lokalnom nivou

Značaj regulisanja upravljanja sukobom interesa javnih službenika prepoznat je prilikom donošenja strateških dokumenata u oblasti borbe protiv korupcije. Konkretno, u Akcionom planu za Poglavlje 23 ukazano je da za zaposlene u državnim organima i organizacijama ne postoje ili postoje samo parcijalne zakonske odredbe za sprečavanje sukoba interesa, te da, usled toga, nije dovoljno razvijena svest o konceptu sukoba interesa i načinima njegovog sprečavanja na svim nivoima. S obzirom na to da je Srbija ratifikovala međunarodne instrumente koji uređuju pitanje sukoba interesa, konstatovano je da je potrebno preduzeti mere radi usaglašavanja zakonskih rešenja i praktične primene sa međunarodnim standardima. U tom smislu, jedna od aktivnosti iz ovog dokumenta predviđa da se zakonom uredi sprečavanje sukoba interesa državnih službenika.⁶²

Izmenama i dopunama Zakona o državnim službenicima, kao i donošenjem lokalnih antikorupcijskih planova i propisa u ovoj oblasti, tokom poslednje dve godine preduzeti su određeni koraci u pogledu uspostavljanja odgovarajućeg normativnog i institucionalnog okvira za upravljanje sukobom interesa javnih službenika. Imajući u vidu da pitanje upravljanja sukobom interesa, uporedno gledano, može biti jedan od zadataka kojim se bave službenici za etiku i integritet, u nastavku teksta prikazaćemo relevantne odredbe zakona, lokalnih antikorupcijskih planova i propisa koji regulišu ovo pitanje.

1.2.1 Zakon o državnim službenicima

Izmene i dopune Zakona o državnim službenicima iz 2018. godine predviđaju nove obaveze svih državnih organa u pogledu upravljanja sukobom interesa državnih službenika. Preciznije, svi državni organi dobili su obavezu da odrede državnog službenika koji će biti obučen da: a) daje savete i smernice drugim državnim službenicima i rukovodiocu u vezi sa

⁶² Republika Srbija – Pregovaračka grupa za Poglavlje 23, Akcioni plan za Poglavlje 23, april 2016, mera 2.2.3.5, str.162, dostupno na <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/2986/pregovori-sa-eu.php>

sprečavanjem sukoba interesa; b) učestvuje u pripremi plana integriteta, naročito u delu koji se odnosi na utvrđivanje poslova koji su posebno podložni korupciji, načinu njihove kontrole i predlaganju preventivnih mera za smanjenje korupcije; c) prima obaveštenja o primljenom poklonu i vodi evidenciju o svim poklonima, prijavama o sukobu interesa i merama koje su preduzete radi sprečavanja sukoba interesa; d) razmatra efikasnost primene pravila o sukobu interesa u državnom organu i predlaže mere za njihovo unapređenje, kao i e) sačini izveštaj o upravljanju sukobom interesa u državnom organu.⁶³ Pored toga, državni organi su dužni da objavljuju godišnji izveštaj o upravljanju sukobom interesa koji priprema ovlašćeni državni službenik.⁶⁴ Važno je napomenuti da pomenutim izmenama i dopunama nisu regulisana pitanja uslova, kriterijuma i načina određivanja državnih službenika koji će biti zaduženi za upravljanje sukobom interesa u organima javne vlasti. Zadaci kojima bi trebalo da se bave ovlašćeni državni službenici za upravljanje sukobom interesa ukazuju na važnost usvajanja rešenja koje bi omogućilo da zaposleni u državnim organima budu uključeni u proces određivanja ovih lica.

Donošenjem izmena i dopuna Zakona o državnim službenicima učinjeni su prvi koraci ka adekvatnom regulisanju upravljanja sukobom interesa državnih službenika, u skladu sa postojećim međunarodnim standardima nastalim, pre svega, zahvaljujući radu ekspertske grupe Saveta Evrope za borbu protiv korupcije – Grupa država protiv korupcije, OECD i Ujedinjenih nacija, kao i uporednim iskustvima u ovoj oblasti.⁶⁵ Prema međunarodnim standardima i uporednoj praksi, pored pomenutih, ovlašćeni službenici za upravljanje sukobom interesa u organima javne vlasti imaju i sledeće zadatke: a) sprovođenje obuka i podizanje svesti zaposlenih o upravljanju sukobom interesa; b) postupanje po prijavama slučajeva sukoba interesa, odnosno pokretanje postupka u slučaju saznanja da je do sukoba

⁶³ Zakon o državnim službenicima ("Sl. glasnik RS", br. 79/2005, 81/2005 - ispr., 83/2005 - ispr., 64/2007, 67/2007 - ispr., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017 i 95/2018), član 30a, dostupno na https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_drzavnim_sluzbenicima.html#

⁶⁴ Zakon o državnim službenicima ("Sl. glasnik RS", br. 79/2005, 81/2005 - ispr., 83/2005 - ispr., 64/2007, 67/2007 - ispr., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017 i 95/2018), član 30a, dostupno na https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_drzavnim_sluzbenicima.html#

⁶⁵ Za više detalja videti CoE/EU Eastern Partnership Programmatic Co-operation Framework, 2015, Legislative Toolkit on Conflict of Interest i OECD Managing Conflict of Interest – 2007: frameworks, tools, and instruments for preventing, detecting, and managing Conflict of Interest.

interesa došlo; c) preduzimanje mera neophodnih za zaštitu lica koja su pružila informacije o slučajevima sukoba interesa; i d) upoznavanje javnosti sa ovim pravilima.⁶⁶

Prilikom donošenja izmena i dopuna Zakona o državnim službenicima, propuštena je prilika da se uredi pitanje vršenja eksterne koordinacije i nadzora nad primenom pravila o upravljanju sukobom interesa u državnim organima, tj. da se odredi telo na centralnom nivou koje će nadzirati primenu pravila o sukobu interesa. U skladu sa međunarodnim standardima i uporednim iskustvima, pored ostalog, zadatak ovog tela bi trebalo da bude da proverava redovne i vanredne prijave privatnih interesa svih državnih službenika u određenom zvanju, kao i državnih službenika koji su angažovani na poslovima identifikovanim kao posebno rizičnim za nastanak korupcije.⁶⁷ Imajući u vidu postojeći normativni i institucionalni okvir, ovaj zadatak bi, uz neophodna unapređenja u pogledu statusa i ovlašćenja, mogao da pripadne Visokom službeničkom savetu. Naime, prema važećim pravilima, ovo telo donosi Kodeks ponašanja državnih službenika, dok organi državne uprave i službe Vlade imaju obavezu da mu dostavljaju podatke i informacije neophodne za praćenje primene tog kodeksa i unapređenje pravila etičkog postupanja državnih službenika.⁶⁸

Bez obzira na značaj izmena i dopuna Zakona o državnim službenicima u oblasti upravljanja sukobom interesa, važno je napomenuti da još uvek nema dovoljno podataka o njihovoj primeni u praksi.

1.2.2 Pravilnici o upravljanju sukobom interesa zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave

Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave ne predviđa obavezu pokrajinskih organa i organa jedinice lokalne samouprave da odrede službenike ovlašćene za upravljanje sukobom interesa, za razliku od Zakona o državnim službenicima.

⁶⁶ Za više detalja, videti Agencija za borbu protiv korupcije, Inicijativa za dopune Zakona o državnim službenicima, Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave i Nacrta zakona o zaposlenima u javnim službama, 2017, dostupno na <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2012/12/Inicijativa-sukob-interesa-za-zaposlene-u-organima-javne-vlasti-oktobar-2017-final-.pdf>

⁶⁷ Isto.

⁶⁸ Čl. 164. i 164a Zakona o državnim službenicima.

Jedinice lokalne samouprave su svojim lokalnim antikorupcijskim planovima pokušale da nadomeste pomenuti nedostatak, tako što su u sadržaj ovih dokumenata uključile i mere i aktivnosti usmerene na upravljanje sukobom interesa zaposlenih.⁶⁹

Lokalni antikorupcijski plan predstavlja preventivni antikorupcijski mehanizam i mehanizam za uvođenje načela dobrog upravljanja u rad organa i službi jedinice lokalne samouprave i drugih subjekata na lokalnom nivou⁷⁰. Obaveza gradova i opština da usvoje i primene lokalne antikorupcijske planove predviđena je Akcionim planom za Poglavlje 23⁷¹. Ovaj dokument predviđa tri povezane aktivnosti koje se tiču borbe protiv korupcije na nivou jedinica lokalne samouprave: a) priprema analize uzroka i pojava oblika korupcije na lokalnom nivou;⁷² b) izrada Modela lokalnog akcionog plana za JLS na osnovu prethodno pomenute analize uzroka i pojava oblika korupcije na lokalnom nivou⁷³ i c) obaveza skupština jedinica lokalne samouprave da usvoje lokalne akcione planove i obrazuju stalno radno telo za praćenje sprovođenja ovih planova, u skladu sa Modelom koji je pripremila Agencija.

Kako je navedeno u Modelu Agencije, posebnu pažnju u oblasti upravljanja sukobom interesa u jedinicama lokalne samouprave potrebno je posvetiti službenicima, odnosno zaposlenima u njihovim organima. Imajući to u vidu, u okviru cilja koji se tiče smanjenja slučajeva sukoba interesa zaposlenih, Model predlaže jedinicama lokalne samouprave četiri mere, među kojima su i a) formiranje tela za primenu pravila o sukobu interesa zaposlenih u organima jedinice lokalne samouprave, što podrazumeva definisanje sastava tela i procedure za izbor njegovih članova; i b) uspostavljanje kapaciteta tog tela, što podrazumeva obezbeđivanje kadrovskih i materijalnih uslova, kao i sprovedenu obuku za njegove članove.⁷⁴

Primenjujući mere i aktivnosti iz lokalnih antikorupcijskih planova, donetih u skladu sa Modelom Agencije, više jedinica lokalne samouprave je svojim aktima (pravilnicima)

⁶⁹ Agencija za borbu protiv korupcije, Model lokalnog antikorupcijskog plana za jedinice lokalne samouprave, april 2017, str.25-29, dostupno na <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2017/04/Model-LAP-04042017.pdf>

⁷⁰ Agencija za borbu protiv korupcije, Model lokalnog antikorupcijskog plana za jedinice lokalne samouprave, april 2017, str. 5, dostupno na <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2017/04/Model-LAP-04042017.pdf>

⁷¹ Republika Srbija – Pregovaračka grupa za Poglavlje 23, Akcioni plan za Poglavlje 23, april 2016, oblast 2.2.10, str. 193. i 194, dostupno na <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/2986/pregovori-sa-eu.php>

⁷² Agencija je izradila ovu analizu u poslednjem kvartalu 2016. godine, dostupno na <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2016/12/Analiza-pravnog-okvira-na-rizike-od-korupcije-lokalna-samouprava-FINAL-cir.pdf>

⁷³ Agencija je pripremila Model uz podršku i saradnju Stalne konferencije gradova i opština i objavila ga početkom aprila 2017. godine, dostupno na <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2017/04/Model-LAP-04042017.pdf>

⁷⁴ Isto.

propisalo obavezu načelnika uprave da odredi najmanje dva ovlašćena lica za nadzor nad primenom pravila o upravljanju sukobom interesa, uz konsultovanje zaposlenih.⁷⁵ Za rešenje da nadzor nad primenom pravila o sukobu interesa zaposlenih bude zadatak ovlašćenih lica, a ne tela, ove jedinice lokalne samouprave su se opredelile, pre svega, zbog toga što nakon izrade Modela lokalnog antikorupcijskog plana nije došlo do izmena i dopuna Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, koje bi propisale da su jedinice lokalne samouprave dužne da obrazuju ovakva tela. S druge strane, izmene i dopune Zakona o državnim službenicima iz 2018. godine već su uvele obavezu državnih organa na centralnom nivou da odrede državne službenike (ovlašćena lica), a ne tela za upravljanje sukobom interesa. Na ovaj način, bez obzira na nedostatak odgovarajućih zakonskih rešenja, određeni broj jedinica lokalne samouprave je uspostavio mehanizam za upravljanje sukobom interesa zaposlenih.

Pravilnici o upravljanju sukobom interesa zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave bliže uređuju pravila za sprečavanje sukoba interesa, postupak prijavljivanja privatnog interesa, kao i postupak i odlučivanje po prijavama u slučajevima sumnje na postojanje sukoba interesa. Prema Modelu Stalne konferencije gradova i opština,⁷⁶ ovlašćena lica za nadzor nad primenom pravila o sukobu interesa imaju sledeće zadatke:

- a) prijem obaveštenja o primljenom poklonu;
- b) vođenje evidencija: o svim poklonima koje primaju zaposleni, dodatnom radu zaposlenih i datim saglasnostima, prijavama privatnog interesa i merama koje su preduzete radi sprečavanja sukoba interesa;
- c) davanje poverljivih saveta i smernica zaposlenima i načelniku uprave u vezi sa sprečavanjem sukoba interesa;
- d) prijem i postupanje po prijavama u slučajevima sumnje na postojanje sukoba interesa;
- e) analiziranje efikasnosti primene pravila o sukobu interesa zaposlenih u upravi i predlaganje aktivnosti za njihovo unapređenje, i

⁷⁵ Na primer, opština Plandište i grad Sombor. Za više detalja, videti <http://plandiste-opstina.rs/wp-content/uploads/2019/02/Pravilnik-o-upravljanju-sukobima-interesima.pdf> i <https://www.sombor.rs/dokumenti-organa-grada/borba-protiv-korupcije/sprecavanje-sukobainteresa/>.

⁷⁶ Za više detalja videti <http://www.skgo.org/projekat/enhancing-good-governance-local-level/modeli-akata>

- f) identifikovanje rizika i predlaganje aktivnosti za smanjenje rizika za nastanak sukoba interesa u posebno rizičnim oblastima u radu uprave.

Pored pomenutog, zadatak ovlašćenih lica je da pripremaju i dostavljaju načelniku uprave godišnje izveštaje o upravljanju sukobom interesa, koji sadrže podatke o broju poklona koje su primili zaposleni; broju datih saglasnosti i odbijenih zahteva zaposlenih za obavljanje dodatnog rada; broju prijava privatnog interesa; broju prijava u slučajevima sumnje na postojanje sukoba interesa i broju i vrstama mera koje su preduzete radi sprečavanja sukoba interesa. Ovi izveštaji su javni i objavljuju se na oglasnoj tabli uprave.

Jedan od osnovnih preduslova za efikasno obavljanje pomenutih zadataka jeste da ovlašćena lica poseduju odgovarajuća znanja i veštine. Imajući to u vidu, Model Pravilnika predviđa obavezu načelnika uprave da organizuje ili uputi ovlašćena lica na obuku iz oblasti sukoba interesa i upravljanja sukobom interesa.

Slično kao i na centralnom nivou, postoji preporuka da izmene i dopune Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave u oblasti upravljanja sukobom interesa obuhvate odredbe o određivanju tela **koja će koordinisati i nadzirati primenu pravila o sukobu interesa zaposlenih na pokrajinskom i lokalnom nivou.** Kao što je pomenuto ranije, zadatak ovakvih tela bi trebalo da bude **provera redovnih i vanrednih prijava privatnih interesa svih službenika u određenom zvanju, kao i službenika koji su angažovani na poslovima identifikovanim kao posebno rizičnim za nastanak korupcije. Međutim, do izmena i dopuna ovog zakona još uvek nije došlo.**

1.3 Propisi o uzbunjivanju i zaštiti uzbunjivača

Uzbunjivanje predstavlja otkrivanje nepravilnosti (nezakonito, neprofesionalno ili neetičko postupanje) u radu organa javne vlasti ili privrednog subjekta kako bi se zaštitio javni interes. Da bi otkrivanje informacija bilo okarakterisano kao uzbunjivanje, neophodno je da one ukazuju na ugrožavanje javnog interesa.

S obzirom na to da je razotkrivanje slučajeva nepravilnosti od nespornog značaja za zaštitu i jačanje integriteta organa javne vlasti, u daljem tekstu ćemo prikazati sadržaj relevantnih pravila o uzbunjivanju i zaštiti uzbunjivača.

Zakon o zaštiti uzbunjivača⁷⁷ donet je krajem 2014. godine, a počeo je da se primenjuje od 1. juna 2015. godine. Ovim zakonom uzbunjivanje je definisano kao otkrivanje informacije o kršenju propisa, kršenju ljudskih prava, vršenju javnog ovlašćenja protivno svrsi zbog koje je povereno, opasnosti po život, javno zdravlje, bezbednost, životnu sredinu, kao i radi sprečavanja štete velikih razmera.⁷⁸ Dodatno, propisano je da je uzbunjivač lice koje izvrši uzbunjivanje u vezi sa svojim radnim angažovanjem, postupkom zapošljavanja, korišćenjem usluga državnih i drugih organa, nosilaca javnih ovlašćenja ili javnih službi, poslovnom saradnjom i pravom vlasništva na privrednom društvu.⁷⁹ Prema Zakonu, uzbunjivanje može biti unutrašnje – kada uzbunjivač otkriva informacije o nepravilnostima u okviru organa javne vlasti, odnosno privrednog subjekta u kojem je do tih nepravilnosti i došlo ili spoljašnje – ovlašćenom organu javne vlasti, koji ima mogućnost da povodom takvih informacija preduzme odgovarajuće mere. Pored unutrašnjeg i spoljašnjeg uzbunjivanja, Zakon prepoznaje i uzbunjivanje javnosti (posredstvom medija).⁸⁰

Zakon propisuje niz obaveza za svaki organ javne vlasti koji ima više od deset zaposlenih, među kojima su:

a) da opštim aktom (pravilnikom) uredi postupak unutrašnjeg uzbunjivanja.⁸¹ Ovi akti treba da pruže jasna uputstva potencijalnim uzbunjivačima kako da izvrše unutrašnje uzbunjivanje, kao i ovlašćenim licima u okviru organa javne vlasti kako da sprovedu postupak ispitivanja navoda iz prijave uzbunjivača,

b) da odredi lice ovlašćeno za prijem informacije i vođenje postupka u vezi sa unutrašnjim uzbunjivanjem.⁸²

⁷⁷("Sl. glasnik RS", br. 128/2014), dostupno na https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_zastiti_uzbunjivaca.html

⁷⁸ Član 2. stav 1. tačka 1. Zakona o zaštiti uzbunjivača

⁷⁹ Član 2. stav 1. tačka 2. Zakona o zaštiti uzbunjivača

⁸⁰ Član 12. Zakona o zaštiti uzbunjivača

⁸¹ Član 16. stav 1. Zakona o zaštiti uzbunjivača.

⁸² Član 14. stav 5. Zakona o zaštiti uzbunjivača.

U slučaju da organ javne vlasti ne ispuni ove obaveze, predviđena je prekršajna odgovornost rukovodioca.⁸³

1.3.1 Broj ovlašćenih lica i način izbora

Zakon i Pravilnik koji je doneo ministar pravde⁸⁴, ne sadrže odrebe o uslovima, kriterijumima i načinu određivanja ovlašćenih lica za prijem informacija i vođenje postupka u vezi sa unutrašnjim uzbunjivanjem.

U dosadašnjoj praksi primene Zakona, rukovodioci organa javne vlasti su po pravilu određivali samo jedno ovlašćeno lice za vođenje postupaka u vezi sa unutrašnjim uzbunjivanjem, bez konsultovanja sa radno angažovanim licima i prethodno propisanih kriterijuma za izbor. Imajući u vidu da je jedan od osnovnih ciljeva Zakona o zaštiti uzbunjivača podsticanje prijavljivanja sumnji na postojanje nepravilnosti radi zaštite javnog interesa, važno je da zaposleni u instituciji budu uključeni u proces određivanja lica koje će biti zaduženo za vođenje postupaka u vezi sa unutrašnjim uzbunjivanjem. Pored toga, pomenuti ciljevi i činjenica da se Zakon odnosi na široki krug organa javne vlasti ukazuje da je rešenje po kojem svi poslodavci moraju da odrede jedno ovlašćeno lice za prijem informacije i vođenje postupka u vezi sa unutrašnjim uzbunjivanjem zapravo obavezni minimum. Kada je reč o organima javne vlasti koji imaju veliki broj zaposlenih i širok spektar nadležnosti, neophodno je odrediti više ovlašćenih lica koja bi bila zadužena za vođenje postupaka u vezi sa unutrašnjim uzbunjivanjem, kao i obavestiti sve zaposlene o tome ko su lica kojima mogu dostaviti informacije o uočenim nepravilnostima. Takvo rešenje bi smanjilo koncentraciju diskrecionih ovlašćenja prilikom vođenja postupka unutrašnjeg uzbunjivanja, imajući u vidu da bi ovlašćena lica bila jedna drugima kontrolori.

1.3.2 Edukacija i status ovlašćenih lica

Iako Zakon o zaštiti uzbunjivača to nije propisao, pravilnicima o postupku unutrašnjeg uzbunjivanja je potrebno predvideti obavezu rukovodilaca da organizuju ili upute ovlašćena

⁸³ Čl. 37. i 38. Zakona o zaštiti uzbunjivača.

⁸⁴ Pravilnik o načinu unutrašnjeg uzbunjivanja, načinu određivanja ovlašćenog lica kod poslodavca, kao i drugim pitanjima od značaja za unutrašnje uzbunjivanje kod poslodavca koji ima više od deset zaposlenih ("Sl. glasnik RS", br. 49/2015 i 44/2018 - dr. zakon), dostupno na https://www.paragraf.rs/propisi/pravilnik_o_nacinu_uzbunjivanja.html#

lica na obuku iz oblasti uzbunjivanja i zaštite uzbunjivača. Značaj edukacije ovlašćenih lica za adekvatnu primenu mehanizma unutrašnjeg uzbunjivanja, kao i uspostavljanja procedure obaveznog izveštavanja o primeni internih pravilnika, prepoznat je u Modelu lokalnog antikorupcijskog plana.⁸⁵

Pored načina izbora, propisivanje garancija samostalnosti u postupanju ovlašćenih lica predstavlja jedan od osnovnih preduslova za efikasnost mehanizma unutrašnjeg uzbunjivanja. U tom smislu, pravilnicima organa javne vlasti potrebno je predvideti: a) da su ovlašćena lica samostalna u vršenju poslova iz svoje nadležnosti; b) da neće tražiti, primati naloge i uputstva od drugih lica; c) da se ne mogu pozvati na odgovornost zbog nalaza i predloga mera koje su izneli u obavljanju svog posla, kao i d) da je zabranjeno vršenje pritiska ili drugog nedozvoljenog postupanja kojim se utiče na tok i ishod postupka po informaciji. S druge strane, potrebno je propisati i da će ovlašćeno lice biti razrešeno zbog: a) nestručnog i nesavesnog obavljanja poslova, b) utvrđene povrede radne obaveze, c) pokretanja krivičnog postupka protiv njega zbog krivičnog dela učinjenog na radu ili u vezi sa radom, ili d) utvrđivanja njegove odgovornosti u postupku ispitivanja informacije u vezi sa unutrašnjim uzbunjivanjem.⁸⁶

1.3.3 Zadaci ovlašćenih lica i nadzor nad primenom pravila o unutrašnjem uzbunjivanju

Ovlašćena lica imaju zadatak da u skladu sa procedurom iz internog pravilnika o postupku unutrašnjeg uzbunjivanja ispitaju navode iz prijave i pripreme izveštaj sa nalazima za rukovodioca organa javne vlasti. Ukoliko prilikom postupanja utvrde da su navodi iz informacije tačni i da je došlo do nepravilnosti, odnosno da postoji sumnja da je došlo do nepravilnosti, ovlašćena lica u izveštaju predlažu odgovarajuće mere rukovodiocu.⁸⁷

⁸⁵ Agencija je pripremila Model uz podršku i saradnju Stalne konferencije gradova i opština i objavila ga početkom aprila 2017. godine, dostupno na <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2017/04/Model-LAP-04042017.pdf>

⁸⁶ Za više detalja videti USAID Projekat za odgovornu vlast, Preporuke za unapređenje internih pravilnika za uzbunjivanje u jedinicama lokalne samouprave, septembar 2019, dostupno na <https://www.odgovornavlast.rs/wp-content/uploads/2019/09/USAID-GAI-i-Pistoljka-Preporuke-za-pravilnike-o-uzbunjivanju-za-ISL-1.pdf>

⁸⁷ U te mere može spadati: a) donošenje ili izmena internog akta, b) donošenje ili izmena procedura za postupanje, c) donošenje ili izmena pojedinačnog pravnog akta, d) pokretanje disciplinskog postupka, e) podnošenje zahteva za pokretanje prekršajnog postupka ili krivične prijave nadležnom tužilaštvu, f) edukacija zaposlenih o pitanjima vezanim za predmet unutrašnjeg uzbunjivanja, g) druge mere potrebne za otklanjanje utvrđenih nepravilnosti i posledica štetne radnje nastalih u vezi sa unutrašnjim uzbunjivanjem – na primer, Sprovođenje postupka za

Pored pomenutih, ovlašćena lica treba da imaju i obavezu pripremanja i dostavljanja godišnjih izveštaja o svom radu rukovodiocu. Obaveza organa javne vlasti jeste da ove izveštaje objavi. Imajući u vidu širok opseg zadataka ovlašćenih lica, neophodno je urediti njihov status tako da im se obezbede uslovi za neometan rad.

Prema Zakonu o zaštiti uzbunjivača, nadzor nad sprovođenjem pravila u ovoj oblasti vrše inspekcija rada, odnosno upravna inspekcija, u skladu sa zakonima koji uređuju njihova ovlašćenja.⁸⁸ Međutim, dostupni podaci ukazuju da u praksi izostaje saradnja ovih inspekcija i da nema delotvornog i efikasnog nadzora nad sprovođenjem zakonskih obaveza organa javne vlasti u oblasti uzbunjivanja.

2. Izmene i dopune normativnog okvira za uspostavljanje etičke infrastrukture u javnoj upravi u Srbiji

Prikazana analiza postojećeg normativnog i institucionalnog okvira u oblasti sprečavanja korupcije i jačanja integriteta javne uprave u Srbiji ukazuje da bi u cilju uspostavljanje etičke infrastrukture u skladu sa međunarodnim standardima i uporednim iskustvima trebalo preduzeti sledeće korake:

- Propisati obavezu svih organa javne vlasti da odrede najmanje dva službenika za etiku i integritet (uz njihovu saglasnost i obavezno konsultovanje zaposlenih), koji ispunjavaju zakonski propisane uslove i poseduju potrebne kompetencije. Uslovi koje mora da ispunjava lice koje se određuje za službenika za etiku i integritet nužno obuhvataju odgovarajuće zvanje u organu javne vlasti (najmanje zvanje samostalnog savetnika) i iskustvo u obavljanju poslova povezanih sa primenom antikorupcijskih mehanizama. Dodatno, potrebne kompetencije službenika za etiku i integritet obuhvataju: poznavanje organizacione strukture, propisa i internih procedura; savesnost, posvećenost i integritet; te izgradnju i održavanje profesionalnih odnosa.
- Broj službenika za etiku i integritet u svakom organu javne vlasti treba odrediti na osnovu broja zaposlenih, kao i složenosti organizacione strukture.

utvrđivanje materijalne odgovornosti za pričinjenu štetu protiv zaposlenog i obaveštavanje nadležnih organa o sprovođenju aktivnosti iz njihove nadležnosti.

⁸⁸ Član 36. Zakona o zaštiti uzbunjivača.

- Propisati da će Nacionalna akademija za javnu upravu u saradnji sa relevantnim subjektima pripremiti i sprovesti posebni program obuke za službenike za etiku i integritet, kao i da su službenici za etiku i integritet dužni da završe taj program obuke.
- Radi efikasnijeg obavljanja svih zadataka vezanih za sprečavanje korupcije i jačanje integriteta u organima javne vlasti, propisati da su službenici za etiku i integritet ovlašćeni da obavljaju sledeće poslove: a) koordinacija u vezi sa donošenjem, sprovođenjem i izveštavanjem o sprovođenju planova integriteta; b) upravljanje sukobom interesa zaposlenih; c) postupanje po prijavama u vezi sa unutrašnjim uzbunjivanjem; d) koordinacija sprovođenja obuka u oblasti sprečavanja korupcije i jačanja integriteta; e) praćenje sprovođenja kodeksa ponašanja namenjenih zaposlenima u organu javne vlasti; f) promovisanje etičkog ponašanja u organu javne vlasti; g) pružanje saveta zaposlenima kako da postupe u određenim situacijama; h) prijem i postupanje po pritužbama na neetičko ponašanje zaposlenih, te davanje mišljenja tim povodom rukovodiocu organa javne vlasti; i) vođenje odgovarajućih evidencija.
- Propisati pravila postupanja službenika za etiku i integritet prilikom obavljanja prethodno definisanih poslova.
- Propisati garancije za samostalnost u radu službenika za etiku i integritet, koje, pored ostalog, podrazumevaju da neće tražiti, primati naloge i uputstva od drugih lica; da se ne mogu pozvati na odgovornost zbog nalaza i predloga mera prilikom obavljanja svog posla, kao i da je zabranjen svaki vid pritiska ili drugog nedozvoljenog postupanja kojim se utiče na tok i ishod njihovog postupanja.
- Predvideti da su organi javne vlasti dužni da u svojim aktima koji regulišu unutrašnje uređenje i sistematizaciju radnih mesta prepoznaju poslove službenika za etiku i integritet, kao lica čija su zaduženja vezana za sprečavanje korupcije i jačanje integriteta, u cilju omogućavanja efikasnog obavljanja ovih poslova.
- Propisati uspostavljanje koordinacionih (nadzornih) tela za oblast etike i integriteta na centralnom, pokrajinskom i lokalnom nivou. Pored ostalog, ova tela treba da budu zadužena za proveru redovnih i vanrednih prijava privatnih interesa svih službenika u određenom zvanju, kao i službenika koji su angažovani na poslovima identifikovanim kao posebno rizičnim za nastanak korupcije, u skladu sa inicijativom

Agencije za borbu protiv korupcije za dopune Zakona o državnim službenicima i Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave⁸⁹; pružanje pomoći i davanje smernica službenicima za etiku i integritet za njihovo postupanje; promovisanje etičkog ponašanja u javnoj upravi; pomoć u pripremi posebnog programa obuke za službenike za etiku i integritet; davanje mišljenja o pitanjima vezanim za sukob interesa i drugo neetičko ponašanje; davanje predloga za unapređenje etičkih standarda, u skladu sa međunarodnom praksom; postupanje po pritužbama na neetičko ponašanje službenika za etiku i integritet i rukovodilaca organa javne vlasti, te vođenje evidencije o imenovanim službenicima za etiku i integritet u organima javne vlasti. Imajući u vidu postojeći normativni i institucionalni okvir, ove nadležnosti bi uz neophodna unapređenja mogle da budu poverene Agenciji za borbu protiv korupcije⁹⁰ i Visokom službeničkom savetu na centralnom nivou⁹¹, Pokrajinskom zaštitniku građana - ombudsmanu⁹² na pokrajinskom nivou, dok bi trebalo razmotriti koje je rešenje najsvrsishodnije za lokalni nivo.

Imajući u vidu iskustva uporedne prakse, opseg potrebnih intervencija, kao i broj subjekata koji bi njima bio obuhvaćen, preporuka je da se, umesto izmena i dopuna više postojećih zakona koji uređuju pojedina pitanja značajna za jačanje etičkih standarda i integriteta u organima javne vlasti, pristupi izradi novog zakona - Zakona o etičkom sistemu. Kao što je već naglašeno, osnovni elementi ovog zakona treba da budu: a) propisivanje obaveze svih organa javne vlasti da među zaposlenima odrede službenike za etiku i integritet, u skladu sa prethodno utvrđenim uslovima i kriterijumima, b) definisanje

⁸⁹ Agencija za borbu protiv korupcije, Inicijativa za dopune Zakona o državnim službenicima i Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, 2017, dostupno na <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2012/12/Inicijativa-sukob-interesa-za-zaposlene-u-organima-javne-vlasti-oktobar-2017-final-.pdf>

⁹⁰ Za poslove vezane za donošenje, sprovođenje i praćenje sprovođenja planova integriteta i sprovođenje obuka u oblasti sprečavanja korupcije i jačanje integriteta.

⁹¹ Prema važećim pravilima, Visoki službenički savet donosi Kodeks ponašanja državnih službenika, dok organi državne uprave i službe Vlade imaju obavezu da mu dostavljaju podatke i informacije neophodne za praćenje primene tog kodeksa i unapređenje pravila etičkog postupanja državnih službenika.

⁹² Prema važećim pravilima, organi Autonomne pokrajine Vojvodine dužni su da Pokrajinskom zaštitniku građana - ombudsmanu podnesu Izveštaj o primeni pravila Kodeksa ponašanja službenika i nameštenika u organima Autonomne pokrajine Vojvodine, jednom godišnje, najkasnije do 31. januara za prethodnu godinu.

statusa i poslova službenika za etiku i integritet, i c) obrazovanje koordinacionog (nadzornog) tela za pitanja etike i integriteta na različitim nivoima vlasti i definisanje nadležnosti ovih tela.

Imajući u vidu da se na ovaj način modifikuju postojeće i uvode nove obaveze organa javne vlasti, za pripremu nacрта ovog zakona bi trebalo da bude zaduženo Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave.

Donošenjem ovog zakona bili bi učinjeni konkretni koraci usmereni ka stvaranju uslova za uspostavljanje sveobuhvatne i efikasne etičke infrastrukture u javnoj upravi u Srbiji, u skladu sa međunarodnim standardima i uporednim iskustvima.

Predlozi načelnih normativnih rešenja, kao i koraka koje je potrebno preduzeti u procesu njihovog usvajanja i promovisanja, biće predstavljeni u Smernicama i preporukama za uvođenja službenika za etiku i integritet u javnu upravu Republike Srbije.

