



SIGMA

Podrška unapređenju uprave i menadžmenta
Zajednička inicijativa OECD i Evropske unije, koju pretežno finansira Evropska unija

POLITIKA I PRAKSA U VEZI SA SUKOBOM INTERESA U DEVET DRŽAVA ČLANICA EU: KOMPARATIVNI PRIKAZ

Sigma dokument br. 36

Za Sigma pripremio:

Prof. Manuel Villoria-Mendieta
Univerzitet Rey Juan Carlos, Madrid, Španija

Decembar 2005.

PREDGOVOR

Sigma je na zahtjev Ministarstva unutrašnjih poslova Češke Republike pripremila ovaj rad da bi poslužio kao osnovni komparativni radni dokument za pripremu nove politike i uređenja područja sukoba interesa u češkom javnom sektoru. Obzirom na njegovo generalno usmjerenje, ovaj bi rad također mogao biti koristan u drugim zemljama koje provode specifične reforme na području sukoba interesa i općenite reforme vezane za politiku i instrumente borbe protiv korupcije.

Ovaj rad pruža deskriptivne podatke i analitički pregled pristupa upravljanju sukobom interesa u javnom sektoru devet evropskih zemalja – šest zemalja “starih” članica EU (Francuska, Njemačka, Italija, Portugal, Španija i Velika Britanija) i tri zemlje “nove” članice EU (Mađarska, Latvija i Poljska). Ovaj rad također nudi neke zaključke koje bi vrijedilo uzeti u obzir prilikom reformiranja politika i instrumenata da bi se poboljšali propisi i praksa koji uređuju sukob interesa.

OECD Preporuka o smjernicama za rješavanje sukoba interesa u javnoj službi iz 2003. godine poslužila je kao osnova za razvijanje konceptualnog okvira i anketnog upitnika. Ranije verzija upitnika testirana je u zemljama jugoistočne Evrope na početku 2005. godine. Smjernice su bile mjerilo dobre prakse za mjere sprječavanja sukoba interesa. Dodatne informacije mogu se dobiti na sljedećoj internet stranici Direkcije za javno upravljanje i teritorijalni razvoj (Gov): www.oecd.org/gov/ethics.

Pod rukovodstvom Sigme, prof. Manuel Villoria iz Madrida je pripremio ovaj rad na osnovu informacija koje su sakupljene u gore navedenim zemljama. Odabrani lokalni stručnjaci doprinijeli su informacije odgovarajući na standardizirani upitnik. Autor i Sigma žele izraziti svoju zahvalnost sljedećim doprinositeljima: gosp. Antoine Godbert, Opća uprava javne administracije i državne službe Francuske; Dr. Bernhard Schloer iz Njemačke; prof. Bernardo Giorgio Mattarella sa Univerziteta Siene u Italiji; gosp. Julio Nabais, generalni sekretar Parlamenta u Portugalu; prof. Manuel Villoria sa Univerziteta Rey Juan Carlos, Madrid, Španija; gosp. Michael Carpenter, pravni savjetnik, Donji dom parlamenta Velike Britanije; dr. Zoltan Hazafi, zamjenik generalnog direktora Ministarstva unutrašnjih poslova Mađarske; gosp. Aleksejs Snitnikovs iz Biroa za sprječavanje i borbu protiv korupcije Latvije; te prof. Patrycja Joanna Suwaj sa Univerziteta u Białystoku, Poljska. Posebno se zahvaljujemo Janosu Bertoku iz OECD Direkcije za javno upravljanje i teritorijalni razvoj za pružanje podataka i savjete tokom pripremanja ovog rada.

Svaki od doprinosa iz devet država sadrži informacije – stanje kao u septembru 2005. godine – o pravnim pristupima, sredstvima, institucijama, procedurama i praksama upravljanja koje su usvojene da bi se riješio sukob interesa u svakoj pojedinačnoj zemlji. Svaka studija također pruža informacije o sistemu zakonskog kažnjavanja koji je predviđen za slučajeve kršenja propisa i vrstu tijela ili organe koji su uspostavljeni za nadgledanje poštovanja odredaba koje uređuju nespojivost i sukob interesa.

Za dodatnje informacije molimo Vas da se obratite sljedećim uposlenicima: gosp. Francisco Cardona (francisco.cardona@oecd.org), Janos Bertok (janos.bertok@oecd.org) ili gđa. Françoise Drouillon (françoise.drouillon@oecd.org).

Ovaj dokument je izvorno objavljen na engleskom jeziku pod naslovom: *Conflict of Interest Policies and Practices in Nine EU Member States*

UVOD

Rad je podijeljen u četiri dijela, sa jednim aneksom koji se sastoji iz sinoptičke tabele sa podacima o devet zemalja koje su bile predmet istraživanja.

Prvi dio pruža uvod u konceptualni okvir i daje definicije sukoba interesa u javnom sektoru, te pokušava da kontekstualizira politiku koja uređuju sukob interesa unutar šire politike koja za cilj ima sprječavanje i borbu protiv korupcije. Također otkriva opravdanje ovih politika i njihov značaj za demokratiju koja dobro funkcionira.

Drugi dio istražuje šire zajedničke osobine struktura, mehanizama i metoda koje se koriste za rješavanje sukoba interesa u devet odabranih zemalja članica EU. Također istražuje šire razlike u pravnim okvirima, sredstvima implementacije, mehanizmima za evaluaciju i sredstvima za provođenje. U ovom radu se u ovom dijelu želi pokazati koja se logika nalazi iza raznih politika osmišljavanja i uspostavljanja ograničenja za inače legitimne ekonomske, društvene i političke aktivnosti javnih zvaničnika, uključujući i političare (u smislu ekonomskih aktivnosti i transparentnosti) i državne službenike (u smislu ekonomskih aktivnosti i uključivanja u političke stranke).

Treći dio pruža sažetak devet analiza slučajeva u ovim zemljama, te utvrđuje glavne probleme i poteškoće koji su se javili u pojedinim zemljama prilikom formuliranja i implementiranja politike koja uređuje sukob interesa. Uključuje procjenu prednosti i nedostataka raznih zakonskih instrumenata u smislu njihove korisnosti prilikom adekvatnog sprječavanja i rješavanja situacija u kojima je došlo do sukoba interesa.

Konačno, četvrti dio rada je fokusiran na donošenje zaključaka koji bi se mogli čitati kao preporuke koje nude različite mogućnosti za formuliranje i provedbu politike i propisa koji uređuju sukob interesa i borbu protiv korupcije.

I. KONCEPTUALNI OKVIR

Definicija sukoba interesa

U ovom radu, uglavnom se kao konceptualna referenca koristi opća definicija sukoba interesa koju je dao OECD. Ta definicija glasi: „Sukob interesa uključuje sukob između javne dužnosti i privatnog interesa javnog zvaničnika, unutar kojeg javni zvaničnik ima privatni interes koji bi mogao negativno utjecati na izvršavanje njegovih/njenih službenih dužnosti i odgovornosti“¹.

Unutar šireg shvatanja sukoba interesa ne uzimamo u obzir samo situaciju u kojoj **stvarno** postoji neprihvatljiv sukob između interesa javnog zvaničnika kao privatnog građana i njegovih/njenih dužnosti koje ima kao javni zvaničnik, nego i one situacije u kojima postoji **pojavni** sukob interesa ili **potencijalni** sukob interesa.

Pojavni sukob interesa odnosi se na situaciju u kojoj postoji privatni interes za koji bi drugi razumno mogli smatrati da utječe na postupke zvaničnika, iako zapravo ne postoji takav neprimjeren utjecaj ili je moguće da takav utjecaj ne postoji. Mogućnost sumnjanja u integritet zvaničnika i/ili integritet zvaničnikove organizacije obvezuje na to da se pojavni sukob interesa smatra situacijom koju treba izbjegavati.

Potencijalni sukob može se pojaviti kada javni dužnosnik ima privatne interese koji bi mogli izazvati pojavljivanje sukoba interesa **u nekom trenutku u budućnosti**. Primjer za ovo je slučaj javnog zvaničnika čiji supružnik u narednim sedmicama treba biti imenovan kao izvršni direktor ili glavni izvršni direktor preduzeća koje je pogođeno nedavnom odlukom koju je donio taj zvaničnik, a javni zvaničnik je upoznat sa imenovanjem supružnika. Stoga, osnovna definicija koja je ovdje upotrijebljena pretpostavlja da će razumna osoba koja je upoznata sa svim relevantnim činjenicama, zaključiti da bi privatni interes zvaničnika mogao neprimjerenom utjecati na njegovo/njeno ponašanje ili donošenje odluka.

¹ Preporuka Vijeća o Smjernicama za rješavanje sukoba interesa u javnoj službi, vidjeti na: <http://www.oecd.org/dataoecd/13/22/2957360.pdf>.

Sukob interesa i korupcija

Također treba biti jasno da sukob interesa nije isto kao korupcija. Ponekad postoji sukob interesa gdje nema korupcije i obratno. Na primjer, javni zvaničnik koji je uključen u postupak odlučivanja u kojem on/ona ima privatni interes može postupati pravično i u skladu sa zakonom, te prema tome ovdje ne postoji korupcija. Neki drugi javni zvaničnik može prihvatiti mito (korupcija) za donošenje odluke koju bi svakako donio, bez ikakvog sukoba interesa u njegovom/njenom postupku.

Međutim, također je tačno da se u većini slučajeva korupcija javlja kada je prethodni privatni interes neprimjereno uticao na postupke javnog zvaničnika. Ovo je razlog iz kojeg bi bilo mudro da se sprječavanje sukoba interesa posmatra kao dio šire politike za sprječavanje i borbu protiv korupcije. Ako se smjesti u ovaj kontekst, politika koja uređuje sukob interesa je važan instrument za izgradnju integriteta u javnom sektoru i za odbranu i promicanje demokratije.

Demokratija i javno shvatanje korupcije

Čini se da stavovi javnosti prema politici, političarima, političkim strankama i parlamentima odražavaju sve veći pad povjerenja. Razočarenje politikom i političarima je gotovo univerzalno raspoloženje. U nekim zemljama ovaj trend političkog nezadovoljstva, nepovjerenja prema političkim vođama i sve manje povjerenje u parlament slabi funkcioniranje demokratije i povlači za sobom određeni rizik od neuspjeha demokratije. U drugim zemljama ovaj stav je jednostavno izraz zamorenosti sa tradicionalnim načinom na koji funkcionira politika.

Jedna od centralnih teza ovog reda je da je korupcija u javnom sektoru jedan od najvažnijih razloga za ovaj zabrinjavajući trend. Međutim, da bi se shvatila ova izjava, važno je znati šta sve uključuje korupcija. Ako se pod korupcijom podrazumijeva samo podmićivanje, onda u većini evropskih zemalja korupcija ne bi mogla biti razlog za nezadovoljstvo, jer podmićivanje javnih zvaničnika nije česta praksa. Ali korupcija se ne odnosi samo na podmićivanje. O korupciji se također radi kod osvajanja politike, zloupotrebe vlasti, nezakonitog finansiranja političkih stranaka, kupovine glasova, davanje prednosti, te trgovine interesima. Korupcija nije samo nezakonita zloupotreba vlasti od strane javnih zvaničnika zbog direktnog privatnog interesa. Kod neetičke zloupotrebe vlasti također se radi o korupciji. Privatni interes koji može postojati nije samo direktan, nego i indirektan, što znači da može biti relevantan ne samo za javne zvaničnike nego i za političku stranku koja ih je imenovala.

Nedostatak sveobuhvatnog okvira i znanja u pogledu uzroka, posljedica i prirode korupcije tradicionalno znače da sociolozi i pravni stručnjaci imaju običaj da procjenjuju korupciju u zapadnim demokratijama samo sa stanovišta krivičnog zakona. Na primjer, prema Izvještaju koji je 2002. godine izdao Institut za otvoreno društvo², nedostatak ovakvog sveobuhvatnog okvira u zemljama EU je doveo do toga da je procjena korupcije Evropske komisije u zemljama koje su tada bile kandidati za ulazak u EU bio izražen iz perspektive koja se fokusirala na podmićivanje. Obzirom da u većini zapadnih demokratija nema visok stepen kriminalne korupcije, korupcija nije posmatrana kao važna varijabla kada se analiziralo političko nezadovoljstvo u najrazvijenijim zemljama.

Međutim, nije samo podmićivanje korupcija. Korupcija je korupcija politike, što uključuje sve postupke u kojima politički akteri (uključujući i javne zvaničnike) krše pravila (demokratske) političke igre i stavljaju svoje privatne interese prije svega ostalog. Naprimjer, pravila demokratske političke igre propisuju da javni zvaničnici ne bi trebali zloupotrebjavati svoju moć zbog direktnih ili indirektnih privatnih interesa. Nisu samo slučajevi u kojima se krši zakon slučajevi zloupotrebe moći, nego i kada se krše pravila javne etike sa ciljem da se poveća vlastita moć ili bogatstvo.

Obzirom na ova pitanja, postaje jasno da je korupcija ozbiljna prijetnja demokratskim institucijama i procesima. Ima negativne političke, ekonomske i društvene posljedice. U političkom smislu, smanjuje kvalitet demokratije i učinkovitost vlasti i stvara negativni društveni kapital. Kada je nivo korupcije visok, ne postoji politička jednakost i u pravilu dolazi do preferencijalnog tretmana za najkorumpiranije u političkim režimima gdje je moć u rukama korumpiranih mreža. U zemljama sa visokim nivoom korupcije, u interesu je korumpiranih političara i državnih službenika da održe neefikasnu javnu upravu,

² Institut za otvoreno društvo/Program Evropske unije za nadgledanje procesa pristupanja: "Monitoring the EU Accession Process: Corruption and Anti-corruption Policy" [Nadgledanje procesa pristupanja EU: Politike koje uređuju korupciju i borbu protiv korupcije]. Budimpešta, 2002.

jer onda selektivno mogu nuditi zaštitu od neugodnosti koje su posljedica ove neefikasnosti. Za korupciju potrebno je povjerenje među akterima koji učestvuju u nezakonitim razmjenama. Ovo povjerenje pospješuje širenje gustih društvenih mreža, ali su ove mreže jednake kao protekcija, lične klijentele i podmićivanje. Politička korupcija hrani i reproducira ove mreže.

U ekonomskom smislu, korupcija ometa razvoj i obeshrabruje ulaganja. U društvenom smislu, pospješuje ekonomsku i psihološku nejednakost i širi uskogrudno i partikularizirano, isključivo povjerenje. Partikularizirano povjerenje sprječava razvoj generaliziranog i inkluzivnog povjerenja, a generalizirano povjerenje je ključno za društvenu solidarnost i pravedno donošenje politike. Može se zaključiti da se nezadovoljstvo građana sa funkcioniranjem vlada i političkih stranaka brzo pretvara u sve manje zadovoljstva sa demokratijom, manje generaliziranog povjerenja i sve veću popularnost populističkih kandidata i ekstremističnih stranaka.

U demokratskom sistemu koji dobro funkcionira postoji osnovni princip, koji se sastoji u tome da bi politika trebala da identificira i promovira opći interes, a da pri tome poštuje unaprijed određena pravila igre. Političari bi trebali misliti na ovaj princip. Državni službenici bi ga također trebali imati na umu kada učestvuju u formuliranju politika i kadgod donose odluke, pripremaju ili provode ove odluke i kada ih evaluiraju.

Nepoštivanje ovog principa je jedan od uzroka slabog povjerenja u osnovne demokratske institucije i jedan od najvažnijih razloga zašto većina građana u nekim zemljama nije zadovoljna za načinom na koji funkcioniraju njihove demokratije. Kao što pokazuje tabela 1, povjerenje u parlament je nisko u svim evropskim zemljama koje su istražene. No, unatoč tome je također tačno da rezultati ovih ispitivanja nisu isti u svim zemljama. Naravno, kada je nivo korupcije – pod čime se podrazumijeva podmićivanje – također visok u nekoj zemlji, rezultati ispitivanja u toj zemlji su gori nego u zemljama u kojima je nivo korupcije tradicionalno nizak. Nisu gore samo po pitanju povjerenja u parlament, nego i po pitanju zadovoljstva sa načinom na koji funkcionira demokratija (vidi tabelu 1).

Tabela 1. Povjerenje u parlament, zadovoljstvo sa načinom na koji funkcionira demokratija i rezultati Indeksa percepcije korupcije (*Corruption Perception Index*, CPI) iz 2005. godine u devet zemalja u kojima je urađeno komparativno ispitivanje i u Češkoj Republici.

Zemlja	Mnogo, dosta visok nivo povjerenja u parlament (%starosne dobi)	Jako zadovoljni, općenito zadovoljni sa načinom na koji funkcionira demokratija u našoj zemlji (Procenat)	CPI 2005.
“Nove” zemlje članice EU			
Ceška republika	12,0	36,6	4,3
Mađarska	32,6	31,6	5,0
Latvija	26,3	28,2	4,2
Poljska	30,1	40,6	3,4
“Stare” zemlje članice EU			
Francuska	38,8	45,5	7,5
Njemačka	34,2	72,8	8,2
Italija	33,2	34,6	5,0
Portugal	43,7	72,3	6,5
Španija	45,0	63,2	7,0
Velika Britanija	34,1	44,4	8,6

Izvor: *World Values Survey*, 2000 i CPI 2005. (TI).

Zaključno se može reći da iako su sukob interesa i korupcija nominalno različiti, čini se prikladnim da politike koje se bave sukobom interesa budu dio šire strategije ili politike sprječavanja i borbe protiv korupcije. Međutim, ovo nije praksa u većini zemalja koje su prije 2004. godine bile članice EU koje su istražene u ovom radu – osim u VB i do određene mjere u Njemačkoj (vidi ispod), dok je to sasvim uobičajena praksa u zemljama koje su postale članice poslije 2004. godine. Možda su na ovu praksu uticale institucije EU, naročito Evropska komisija, prilikom procesa pregovaranja o pristupanju, a ovo postavlja pitanje da li je potreba za uspostavljanjem sveobuhvatne strategije za borbu protiv korupcije više tehnokratski ideal nego politička stvarnost u konsolidiranim demokratijama.

Kakav god bio slučaj, politika i strategije sprječavanja i borbe protiv korupcije su veoma važne za unapređenje kvalitete demokratije i čak za odbranu demokratije od populizma, apatije i razočarenja. Prema tome, politika koja uređuje sukob interesa je također važna za unapređenje i konsolidiranje naših evropskih demokratija.

Politika i instrumenti borbe protiv korupcije

Politika koja za cilj ima sprječavanje i borbu protiv korupcije uključuje veoma različite instrumente i strategije, koje se okvirno mogu grupirati u četiri velike kategorije: struktura, sprječavanje, otkrivanje i istraživanje, te kažnjavanje.

1. Strukturalni okvir, koji ne uključuje samo političke obaveze i etičko rukovođenje, nego i strategije i politiku čija je svrha da spriječe značajne nejednakosti, stvore generalizirano i inkluzivno povjerenje, šire dobar društveni kapital i stvaraju kvalitetnije funkcioniranje demokratije. Čvrst strukturalni okvir zahtijeva određene konstitucione uslove, jer visokokvalitetna demokratija prihvata povezane principe narodne vlasti i političke jednakosti³.

Ovi principi imaju četiri dimenzije:

- Slobodni i pošteni izbori;
 - otvorena, transparentna i odgovorna vlast;
 - garantirana građanska i politička prava i slobode; i
 - demokratsko društvo, koje uključuje slobodne medije koji su pristupačni različitim društvenim grupama, javnu odgovornost moćnih privatnih korporacija i demokratsku političku kulturu i obrazovni sistem.
2. Instrumenti za sprječavanje, koji uključuju efikasan zakonski okvir, izvodljive kodekse ponašanja, efikasan sistem odgovornosti, državnu službu koja funkcionira po principima koji se zasnivaju na izgradnji karijere i postignućima i mehanizme profesionalne socijalizacije, naročito po pogledu etičkih i demokratskih vrijednosti.
3. Instrumenti za otkrivanje i straživanje, koji uključuju tijelo za koordiniranje koje djeluje kao „pas čuvar“ i telefonske linije za dojavu slučajeva sukoba interesa i programe za zaštitu osoba koje upozore na sukob interesa, te efikasnu mrežu specijaliziranih javnih tužilaca, kao i dovoljno specijalizirano pravosuđe, opće inspektore i revizore.
4. Instrumenti za kažnjavanje, sa krivičnim zakonima, sistemima kažnjavanja, procedurama ekonomske odgovornosti, te administrativnim sankcijama.

Politika i instrumenti koji uređuju sukob interesa

Gdje se unutar većeg okvira politike za borbu protiv korupcije nalazi politika koja uređuje sukob interesa? Ona se doista nalazi unutar ove četiri grupe. Dio je strukturalnog okvira jer ova politika pomaže demokratskom sistemu da gradi generalizirano povjerenje i da omogući kontrolu vlasti. Ona je dio strategije prevencije, jer propisi koji uređuju sukob interesa, kodeksi ponašanja, zakoni o nespojivosti i drugi instrumenti – kao što su pravila o suzdržavanju i rutinskom opozivu – čine veoma efikasan pristup sprječavanju korupcije. Politika koja uređuje sukob interesa također je dio otkrivanja i istraživanja korupcije, jer određeni instrumenti ove politike – kao što su izjašnjenje o dohotku ili porodičnom vlasništvu – mogu pružiti značajnu pomoć kod otkrivanja slučajeva korupcije. Konačno, ona

³ Beetham, David (1994), *Defining and Measuring Democracy [Definiranje i načini mjerenja demokratije]*, Sage, London.

je dio instrumenata kažnjavanja jer se u nekim zemljama sukob interesa tretira kao krivično djelo, a u drugim zemljama su predviđene razne sankcije za kršenja zakona i propisa koji uređuju sukob interesa. Najvažniji instrumenti za sprječavanje i izbjegavanje sukoba interesa su:

- Ograničavanje pomoćnog („honorarnog“) zaposlenja;
- Izjašnjavanje o ličnom dohotku;
- Izjašnjavanje o porodičnom dohotku;
- Izjašnjavanje o privatnom vlasništvu;
- Izjašnjavanje o porodičnom vlasništvu;
- Izjašnjavanje o poklonima;
- Sigurnost i kontrola pristupa internim informacijama;
- Izjašnjavanje o privatnim interesima relevantnim za vođenje ugovora;
- Izjašnjavanje o privatnim interesima relevantnim za donošenje odluka;
- Izjašnjavanje o privatnim interesima relevantnim za učestvovanje u pripremanju ili savjetovanju o politici;
- Javno objavljivanje izjava o dohotku i vlasništvu;
- Ograničavanje i kontrola zapošljavanje u poslovnom ili nevladinom sektoru nakon napuštanja dužnosti;
- Ograničavanje i kontrola poklona i drugih vrsta beneficija;
- Ograničavanje i kontrola vanjskih konkurentskih zaposlenja (npr. u nevladinom sektoru, političkoj organizaciji ili firmi koja je u vlasništvu države);
- Osporavanje i rutinsko povlačenje državnih službenika iz javne službe u slučajevima kada bi ih učestvovanje u sastanku ili donošenju određene odluke dovelo u sukob interesa;
- Lična i porodična ograničenja na vlasništvo privatnih kompanija;
- Lišavanje, ili prodajom poslovnih interesa ili investicija ili uspostavljanjem zaklade ili ugovora o predaji upravljanja.

II. ZAJEDNIČKE OSOBINE I RAZLIKE U DEVET ZEMALJA

A. *Zajedničke osobine*

Ovaj rad pruža generalizirani pogled na zajedničke osobine različitih državnih programa koji se bave sukobom interesa. U tu svrhu, slijedit ćemo listu pitanja koja se smatraju relevantnim za politiku koja uređuje sukob interesa i razmotiti na koji način se ona tretira u zemljama koje su predmet ispitivanja (vidi i sinoptičku tabelu u prilogu).

1. Dio šire politike ili strategije? Sve zemlje „nove“ članice EU koje su ispitane u ovom izvještaju formalno su usvojile širu strategiju sprječavanja i borbe protiv korupcije i njihovi programi koji uređuju sukob interesa su dio ovih širih strategija. Međutim, zemlje „stare“ članice EU nemaju ove šire strategije – samo u Njemačkoj postoji federalni sporazum protiv korupcije. Kao posljedica toga, u ovim zemljama politika koja uređuje sukob interesa nije dio šire politike. Unatoč tome, VB je izuzetak, jer su tamošnji programi koji uređuju sukob interesa dio šire politike koja uređuje „etičke standarde u javnom sektoru“. Ona nije dio šire strategije borbe protiv korupcije, nego dio šire strategije koja garantira i unapređuje etičke standarde u javnom životu.

2. Preventivni pristup? Sve zemlje „nove“ članice EU koje su analizirane u ovom izvještaju imaju preventivni pristup i pristup popravljavanja, iako je u slučaju Mađarske pristup uglavnom preventivan. U Mađarskoj ne postoje krivične sankcije za kršenje pravila koja uređuju sukob interesa, ali one postoje u Latviji i Poljskoj. Francuska također koristi oba pristupa i uvela je posebno kazneno djelo koje je povezano sa sukobom interesa, a koje se naziva „nezakonito ostvarivanje interesa“. Pet ostalih zemalja „starih“ članica EU ima preventivni pristup.

3. Preventivne mjere

- *Ograničenja dodatnog („honorarnog“) zaposlenja:* U svim istraženim zemljama, postoje ograničenja pomoćnog zaposlenja u slučaju javnih zvaničnika. Imenovani politički dužnosnici, uključujući članove vlade, državne službenike i sudije imaju ovakva ograničenja u svim zemljama, ali u Francuskoj, Njemačkoj, Poljskoj i Španiji su ona strožija nego u drugim zemljama. U svim zemljama postoje ograničenja dodatnog zaposlenja u javnoj službi za poslanike u parlamentu, no samo u Španiji za te poslanike također postoji stroga nespojivost i u slučaju zaposlenja u privatnom sektoru. Izabrani zvaničnici na lokalnom nivou u Francuskoj i Mađarskoj mogu biti poslanici u državnom Parlamentu. U svim zemljama postoje ograničenja dodatnih zaposlenja u javnom i privatnom sektoru kada su izabrani zvaničnici na lokalnom nivou zaposleni s punim radnim vremenom i kada za obavljanje funkcije na koju su izabrani dobivaju plaću.
- *Izjašnjavanje o ličnom dohotku:* Ovakve izjave nisu potrebne u Francuskoj, Njemačkoj i VB, ali u posljednje dvije zemlje poslanici moraju prijaviti određene vrste iznosa koje dobiju kada se radi o značajnim iznosima. U Mađarskoj i Italiji, samo poslanici moraju dati izjavu o ličnom dohotku (sada u Italiji imenovani politički dužnosnici moraju dati izjavu o određenim prihodima), dok u Poljskoj samo lokalno izabrani zvaničnici i imenovani politički dužnosnici moraju dati izjavu o ovome. U Španiji lokalno izabrani zvaničnici i imenovani politički dužnosnici moraju dati izjave o ličnom dohotku, a poslanici također trebaju dati izjavu o naknadama za razne aktivnosti. U Latviji službenici moraju dati izjave o ličnom dohotku, ne samo imenovani politički dužnosnici i izabrani zvaničnici, nego i državni službenici.
- *Izjašnjavanje o porodičnom dohotku:* Samo su u Poljskoj supružnici lokalno izabраниh zvaničnika i imenovanih političkih dužnosnika obavezni da daju izjave o ličnom dohotku. U Španiji je ova izjava dobrovoljna za supružnike imenovanih političkih dužnosnika. U svim drugim zemljama ova izjava nije obavezna.
- *Izjašnjavanje o privatnom vlasništvu:* U Njemačkoj i VB, izjava o privatnom vlasništvu nije obavezna, iako bi poslanici u britanskom Parlamentu trebali prijaviti imovinu čija vrijednost prelazi 59.000 britanskih funti. U Njemačkoj državni službenici prije imenovanja moraju dati službenu izjavu da nemaju značajnih dugova. U svim istraženim zemljama „starim“ članicama EU, državni službenici ne moraju dati izjavu o privatnom vlasništvu, ali u tri zemlje „nove“ članice EU oni su obavezni na ovo (ovo se u Mađarskoj odnosi samo na više rukovodioce). Imenovani politički dužnosnici i članovi vlade, poslanici i lokalno izabrani zvaničnici moraju dati izjave o privatnom vlasništvu u svim zemljama osim u Njemačkoj i VB.
- *Izjašnjavanje o porodičnom vlasništvu:* U Poljskoj supružnici lokalno izabраниh zvaničnika i imenovanih političkih dužnosnika također moraju dati izjave o vlasništvu. U Mađarskoj, svi članovi porodice koji žive sa imenovanim političkim dužnosnikom ili visokim dužnosnikom također moraju prijaviti svoju imovinu. U svim drugim zemljama ovo nije obavezno.
- *Izjašnjavanje o poklonima.* U Latviji je izjašnjavanje o poklonima obavezno za sve javne zvaničnike (uključujući izabrane zvaničnike i poslanike). U Poljskoj ovo se odnosi samo na lokalno izabrane zvaničnike i imenovane političke dužnosnike, a u Mađarskoj samo na poslanike. U Njemačkoj, Španiji i VB, obavezno je za imenovane političke dužnosnike i vladu. Poslanici u britanskom Parlamentu moraju prijaviti svaki poklon čija vrijednost prelazi 1% njihove plaće. Njemački poslanici moraju otkriti ove informacije u slučajevima kada vrijednost poklona prelazi 5.000 EUR. U Francuskoj poslanici moraju prijaviti svaki poklon, bez obzira na njegovu vrijednost.
- *Sigurnost i kontrola pristupa internim informacijama:* Državni službenici u svim zemljama moraju osigurati tajnost svih povjerljivih informacija, ali u Francuskoj, Mađarskoj, Poljskoj i Španiji postoje pravila i sankcije koje jasno navode ovu obavezu. Poslanici u Mađarskoj i Španiji su obavezni na tajnost.
- *Izjašnjavanje o privatnim interesima relevantnim za vođenje ugovora:* Imenovani politički dužnosnici moraju dati službenu izjavu o ovakvim privatnim interesima u zemljama kao što je Portugal (uključujući podatke o tri godine koje su prethodile imenovanju) i Španija (dvije godine). U Njemačkoj i Španiji ova izjava je obavezna i za lokalno izabrane zvaničnike. U VB javni zvaničnici,

uključujući lokalno izabrane zvaničnike, trebali bi dati službenu izjavu⁴ o interesima svaki put kada postoji interes za koji bi drugi razumno mogli smatrati da utiče na postupke zvaničnika. Britanski javni službenici u svoje izjave moraju uključiti i interes članova porodice i bliskih osoba. U Francuskoj, Mađarskoj, Italiji, Latviji i Poljskoj, ne zahtijeva se ovakva službena izjava, ali ukoliko postoji određeni sukob interesa, obavezno je prijavljivanje privatnog interesa koji je uključen u postupak, kao i traženje dozvole za suzdržavanje.

- *Izjašnjavanje o privatnim interesima relevantnim za donošenje odluka ili glasanje:* Imenovani politički dužnosnici i poslanici moraju dati službenu izjavu o ovakvim privatnim interesima u zemljama kao što su Portugal (uključujući informacije o tri godine prije imenovanja) i Španija (dvije godine), a u Španiji ovo se također zahtijeva od lokalno izabranih zvaničnika (u Portugalu ovo je dobrovoljno za lokalno izabrane zvaničnike). U Njemačkoj je ova izjava samo obavezna za lokalno izabrane zvaničnike. U VB javni zvaničnici, uključujući poslanike i lokalno izabrane zvaničnike, trebali bi dati službenu izjavu o interesima svaki put kada postoji interes za koji bi drugi razumno mogli smatrati da utiče na postupke zvaničnika. Britanski javni zvaničnici u svoje izjave trebaju

⁴ Poslanici u Parlamentu u VB su obavezni da popune formular sa deset kategorija interesa koji se moraju prijaviti, kako slijedi:

- 1) *Direktorske pozicije* – bilo koja plaćena direktorska pozicija u državnim ili privatnim preduzećima čija vrijednost prelazi 1% trenutne poslaničke plaće (npr. 1. aprila 2005. to je iznosilo 590 £);
- 2) *Plaćeno zaposlenje, položaj, profesija* – bilo kakvo plaćeno zaposlenje, položaj, zanimanje ili profesija čija visina prelazi 1% poslaničke plaće, ili ono u kojem poslanik ima bilo kakav novčani interes; (Ova kategorija zahtijeva da poslanik u Parlamentu prijavi članstvo u Lloydsu, Britanskom tržištu osiguranja, zajedno sa otkrivanjem kategorije osiguranja koje poslanik potpisuje.)
- 3) *Klijenti* – bilo kakvo plaćeno zaposlenje registrirano pod (1) ili (2) iznad, koje ima za posljedicu pružanje usluga klijentima koje bitno zavise od poslanikove pozicije u Parlamentu, sa otkrivanjem imena klijenata i prirode njihovog poslovanja; (Ovom kategorijom želi se ojačati zabrana koju je donio Donji dom 6. novembra 1995. godine, a koja se odnosi na lobiranje radi naknade ili razmatranja. Posljedica ovog pravila je da poslanici ne bi trebali pokrenuti ili učestvovati u postupcima u Domu ili odborima kojima se nastoji osigurati korist isključivo nekom pojedincu ili tijelu od kojeg poslanik dobiva novčanu naknadu. Upute na formularu objašnjavaju da relevantne usluge uključuju aktivnosti koji su povezani sa bilo kakvim parlamentarnim postupcima ili drugim uslugama koje su povezane sa poslaničkim statusom, kao što je organiziranje sastanaka ili funkcija u zgradama Parlamenta ili davanje savjeta o parlamentarnim ili javnim pitanjima.)
- 4) *Sponzorstvo* – bilo kakva donacija čija visina prelazi 1000 £ udruženju biračkog okruga poslanika u prethodnih 12 mjeseci, a koja je bila izričito povezana sa kandidaturom ili poslaničkim statusom poslanika, ili bilo kakav drugi oblik sponzorstva ili finansijske ili materijalne podrške koju je poslanik dobio, a koja prelazi visinu od 1000 £ godišnje; (Ova kategorija označava bilo kakav izvor podrške od koje poslanik ima bilo kakvu finansijsku ili materijalnu korist, a uključuje i pružanje besplatnog ili subvencioniranog smještaja ili pružanje usluga znanstvenog saradnika, bile one besplatne ili po nižoj cijeni.)
- 5) *Pokloni, beneficije, gostoprimstvo* – bilo kakav poklon, beneficija ili vid gostoprimstva koju dobije poslanik ili njegov supružnik ili partner, a čija vrijednost prelazi 1% poslaničke plaće i koji se na bilo koji način odnosi na poslaništvo u Domu; (Ova široka kategorija uključuje bilo kakav vid gostoprimstva, usluga ili pogodnosti koje se pružaju po cijeni koja je niža od one koja se uobičajeno naplaćuje javnosti. Poklon ili beneficija mora se prijaviti ukoliko kumulativna vrijednost iz jednog izvora prelazi prag od 1%. Ne mora se prijaviti beneficija koju imaju svi poslanici, ili svi poslanici unutar određenog područja, gostoprimstvo vlade, te razumni troškovi putovanja i potpora za posjećivanje konferencija ili terenske posjete unutar VB.)
- 6) *Putovanja u inostranstvo* – bilo koje putovanje u inostranstvo na kojem je bio poslanik ili supružnik ili partner u prethodnih 12 mjeseci, a koje je povezano ili na bilo kakav način proizlazilo iz poslaničkog statusa u Domu i čija vrijednost prelazi 1% poslaničke plaće, a nije u potpunosti finansirana od strane poslanika ili iz javnih sredstava VB; (Isključena su putovanja organizirana od ili u ime Donjeg doma ili njegovih odbora ili međuparlamentarna tijela, kao što je Vijeće Evrope.)
- 7) *Inostrane beneficije i pokloni* – bilo kakav poklon ili beneficija čija vrijednost prelazi 1% poslaničke plaće koju je u prethodnih 12 mjeseci primio poslanik, supružnik ili partner od ili u ime bilo koje strane vlade, organizacije ili osobe, a koji je na bilo koji način povezan sa poslaničkim statusom u Domu; (U formularu se zahtijeva da se otkrije priroda beneficije i njen izvor.)
- 8) *Zemlja i posjed* – bilo kakva zemlja i posjed (drugi nego lični prostor za stanovanje poslanika, supružnika ili partnera) čije vrijednost prelazi 59.000 £, ili potvrda o prihodima od izdavanja čija vrijednost prelazi 10% poslaničke plaće (npr. 2005. godine je to iznosilo 5.900 £); (Poslanik je obavezan da naznači prirodu čitavog odnosnog posjeda, navodeći njegovu generalnu lokaciju, ali se iznos prihoda od izdavanja ne mora prijaviti.)
- 9) *Posjedovanje dionica* – svako posjedovanje više od 15% izdanih dionica nekog preduzeća, ili bilo koje posjedovanje više od 15% ili manje dionica kada je ta vrijednost veća od trenutne poslaničke plaće; (Ne moraju se prijaviti dionice koje posjeduje supružnik ili partner poslanika.)
- 10) *Razno* – bilo koji drugi relevantni interesi za koje poslanik smatra da trebaju biti prijavljeni. (Na formularu se navodi da ne postoji obaveza da se prijave neunosni interesi, ali da se ovi interesi mogu navesti ukoliko poslanik smatra da bi ih drugi mogli smatrati interesima koji utiču na njegove/njene postupke na način koji je sličan kao kod unosnih interesa.)

uključiti i interes članova porodice i bliskih osoba. U Mađarskoj su samo poslanici obavezni da daju ovakve izjave. U Francuskoj, Italiji, Latviji i Poljskoj, ne zahtijeva se ovakva službena izjava, ali ukoliko postoji određeni sukob interesa, obavezno je prijavljivanje privatnog interesa koji je uključen u postupak, kao i traženje dozvole za suzdržavanje.

- *Izjašnjavanje o privatnim interesima relevantnim za učestvovanje u pripremanju ili savjetovanju o politici:* Imenovani politički dužnosnici obavezni su dati službenu izjavu o ovakvim privatnim interesima u zemljama kao što je Portugal (uključujući informacije o tri godine prije imenovanja) i Španija (dvije godine). U Španiji je ova izjava obavezna i za lokalno izabrane zvaničnike. U Njemačkoj je ova izjava obavezna samo za lokalno izabrane zvaničnike. U VB javni zvaničnici, uključujući lokalno izabrane zvaničnike, trebali bi dati službenu izjavu o interesima svaki put kada postoji interes za koji bi drugi razumno mogli smatrati da utiče na postupke zvaničnika. Britanski javni zvaničnici u svoje izjave trebali bi uključiti i interes članova porodice i bliskih osoba. U Francuskoj, Mađarskoj, Italiji, Latviji i Poljskoj, ne zahtijeva se ovakva službena izjava, ali ukoliko postoji određeni sukob interesa, obavezno je prijavljivanje privatnog interesa koji je uključen u postupak, kao i traženje dozvole za suzdržavanje.
- *Javno objavljivanje izjave o mogućem sukobu interesa, izjava o dohotku i vlasništvu:* U Francuskoj ili Mađarskoj ne postoje odredbe koje uređuju javno objavljivanje, dok je u Poljskoj javno objavljivanje izjava obavezno samo za lokalno izabrane zvaničnike, a u Njemačkoj i Italiji samo za poslanike. U VB imenovani politički dužnosnici moraju prijaviti poklone, a izjava o ovome je dostupna javnosti. Izjave o interesima britanskih poslanika su također javne. U Španiji se izjave o interesima poslanika i lokalno izabranih zvaničnika objavljuju samo na zahtjev zainteresirane(ih) osobe(a), ali prema novom nacrtu zakona, izjave o imovini članova vlade i državnih tajnika će biti javne. U Portugalu su izjave imenovanih političkih dužnosnika, poslanika i lokalno izabranih zvaničnika javne, a u Latviji su sve izjave javne.
- *Ograničavanje i kontrola zapošljavanja u poslovnom ili nevladinom sektoru nakon napuštanja dužnosti:* U Portugalu i Španiji, bivši imenovani politički dužnosnici tokom dvije godine (Španija) ili tri godine (Portugal) nakon napuštanja javne dužnosti ne smiju prihvatiti zaposlenje u trgovinskom ili privatnom preduzeću koje jeste ili je bilo u ugovornom, regulatornom ili izravnom odnosu sa javnom organizacijom u kojoj su prije bili zaposleni. U Njemačkoj, Mađarskoj i Italiji ne postoje ovakva ograničenja. U Poljskoj imenovani politički dužnosnici moraju prije napuštanja dužnosti dobiti dozvolu da se zaposle negdje drugo. U Francuskoj, Italiji i VB za državne službenike postoje ograničenja i kontrola zapošljavanja u poslovnom sektoru nakon napuštanja službe, u Poljskoj ovo se odnosi i na državne službenike i na lokalno izabrane zvaničnike. Periodi trajanja ograničenja su različiti: jedna godina u Poljskoj, dvije u VB, a pet u Francuskoj. U Francuskoj postoje veoma detaljni propisi o zapošljavanju državnih službenika nakon napuštanja službe, a u VB državni službenici moraju prijaviti sve kontakte kod kojih im neko sa strane nudi posao, uključujući NVO.
- *Ograničavanje i kontrola poklona i drugih vrsta beneficija:* VB ima veoma strogu politiku po pogledu poklona. Na primjer, imenovanim političkim dužnosnicima je dozvoljeno da zadrže poklon samo ukoliko njegova vrijednost ne prelazi 140 britanskih funti. Državnim službenicima i poslanicima nije dozvoljeno da prihvate bilo kakav poklon. U Njemačkoj i Španiji javni zvaničnici ne smiju prihvatiti poklone; u Francuskoj ne mogu prihvatiti poklon kada ovo utiče na njihovu nezavisnost. U Poljskoj postoje ograničenja u ovom pogledu za imenovane političke dužnosnike i lokalno izabrane zvaničnike, a u Mađarskoj se ova ograničenja odnose na poslanike. U svakom slučaju, granica između poklona i podmićivanja je previše tanka, te bismo iz tog razloga mogli zaključiti da u nijednoj zemlji nije moguće prihvatiti poklon kada ovo ozbiljno utiče na nezavisnost javnog zvaničnika.
- *Ograničavanje i kontrola vanjskih konkurentskih zaposlenja (npr. u nevladinom sektoru ili političkoj stranci):* Ova ograničenja su veoma važna u slučaju sudija, jer bi njihova nezavisnost i nepristrasnost mogli biti narušeni ukoliko bi bili članovi političkih stranaka. Ovo je i razlog za zabranu političkog sudjelovanja sudija u svim istraženim zemljama. I u Francuskoj, Njemačkoj, Latviji, Poljskoj, Španiji i u VB postoje ograničenja konkurentskog zaposlenja imenovanih političkih dužnosnika u nevladinom sektoru. U Mađarskoj, Poljskoj i VB, visokorangirani državni službenici ne smiju biti na rukovodećim pozicijama u političkim strankama.

- *Osporavanje i rutinsko povlačenje.* Sve osobe koje djeluju u ime uprave moraju biti isključene iz učestvovanja u donošenju upravnog akta ili izrade upravnog ugovora kadgod imaju privatni interes koji bi mogao utjecati na donošenje odluke. Na primjer, osoba koja je u ime uprave uključena u upravnu proceduru može biti lično pogođena – ili može biti u srodstvu sa osobom koja je pogođena – upravnom procedurom. U takvom slučaju primjereno je da javni zvaničnik zadrži svoju poziciju, ali da ne učestvuje u bilo kakvom donošenju odluka o pitanjima koja ga/je se tiču. Ovo se može uraditi naprimjer tako da dotičnu odluku donese nezavisna treća osoba ili da se pogođeni zvaničnik suzdrži od glasanja o odlukama, da se povuče iz rasprava o relevantnim prijedlozima i planovima, ili da ne dobiva dokumente i druge informacije koji se tiču njegovog/njenog privatnog interesa. U svim zemljama koje su istražene⁵, svi javni zvaničnici moraju se suzdržavati od učestvovanja u donošenju upravnog akta ili izrade upravnog ugovora kadgod imaju privatni interes koji bi mogao uticati na donošenje odluke. U Francuskoj, Njemačkoj i Španiji ova pravila su veoma detaljno određena.
- *Lična i porodična ograničenja na vlasništvo privatnih kompanija:* U Francuskoj, Latviji, Portugalu, Španiji i VB, postoje ograničenja za sve javne zvaničnike na vlasništvo privatnih preduzeća kada ova preduzeća sklapaju ugovore sa javnim sektorom ili kada ih javni zvaničnici moraju regulirati, nadzirati ili sklopiti ugovor sa njima. U Italiji za lokalno izabrane zvaničnike postoje određena ograničenja na vlasništvo posjeda. U Italiji također postoje ograničenja za poslanike, ali se ona tumače veoma ograničeno i ne primjenjuju se u praksi. U Poljskoj lokalno izabranim zvaničnicima nije dozvoljeno da posjeduju privatno preduzeće. U Njemačkoj i Mađarskoj u ovom pogledu ne postoje ograničenja.
- *Lišavanje, ili prodajom uspostavljanjem zaklade ili ugovora o predaji upravljanja.* Ovakva rješenja za lišavanje su u VB regulirana za imenovane političke zvaničnike, omogućena su u Francuskoj, a također će se zahtijevati za imenovane političke zvaničnike u Španiji.

4. Otkrivanje

4.1. *Otkrivanje pomoću ljudi koji prijavljuju nepravilnosti?* Njemačka, Mađarska i VB razvili su sistem otkrivanja u kojem ljudi prijavljuju nepravilnosti u javnom sektoru. U drugim istraženim zemljama ne postoji ovakav sistem.

4.2. *Nezavisno tijelo?* Institucionalni instrumenti za otkrivanje i istraživanje sukoba interesa se razlikuju od zemlje do zemlje. Ne postoje zajedničke osobine, osim kod poteškoća prilikom uspostavljanja uistinu nezavisnog tijela. Latvijski Biro za zaštitu i borbu protiv korupcije uživa određeni nivo nezavisnosti i ima široke ovlasti za istraživanje i krivično gonjenje. Međutim, jedino uistinu nezavisno tijelo je Ustavni sud u Portugalu. Očigledno je da je upotreba suda za otkrivanje sukoba interesa veoma kontroverzna i većina zemalja je ovo odbacila. Velike zemlje, a naročito zemlje sa federalnim ustrojstvom ne mogu sebi priuštiti da koriste Ustavni sud za otkrivanje i istraživanje sukoba interesa, jer je sud obično preopterećen ustavnim pitanjima.

U Njemačkoj i Mađarskoj se otkrivanje i istraživanje provode kroz cijelu hijerarhiju, što znači da je svaki rukovoditelj agencije, lokalne vlasti ili tijela odgovoran za otkrivanje i kontrolu sukoba interesa preko interne inspekcije i kažnjavanja povreda. U Poljskoj su otkrivanje i istraživanje osigurani kroz cijelu hijerarhiju (nadgledanje vrše premijer i ministri u središnjoj izvršnoj vlasti, a u lokalnoj vlasti upravitelji i samoupravni žalbeni odbori). Vrhovna komora za kontrolu i ombudsman također pomažu u otkrivanju, a Državni trezor nadgleda lokalni nivo vlasti.

U VB ne postoji tijelo čija je izričita nadležnost nadgledanje i evaluacija provedbe propisa koji uređuju sukob interesa. U odjelima središnje izvršne vlasti, ovim pitanjem bi se bavio Državni ured za reviziju u svojoj revizijskoj ulozi i njegovom ispitivanju ekonomije, efikasnosti i učinkovitosti potrošnje vlasti. Komisija za reviziju obavlja sličnu ulogu u pogledu trošenja lokalne vlasti, ali pitanja ponašanja članova lokalnog nivoa vlasti sada razmatra Vijeće za standarde za Englesku (i odgovarajuća tijela u Škotskoj i Walesu) koji je 2002. godine počeo primati žalbe. Najbližnje državnom tijelu kakvo zamišljaju u Portugalu je Odbor za postavljanje standarda u javnom životu koji je nedavno u svom 10. izvještaju razmatrao provedbu svojih Sedam principa u javnom sektoru u VB, a koji je objavljen 2005. godine.

⁵ Za Mađarsku o ovom pitanju nisu dostupni podaci.

U Francuskoj izjašnjavanje o imovini kontrolira zavisno tijelo: Komisija za transparentnost političkog finansiranja (PFTC). Tri profesionalne etičke komisije kontroliraju poslovanja i zaposlenja bivših državnih službenika nakon napuštanja javne službe. U Italiji je sistem kompliciran jer su za ovo zadužena veoma različita tijela. Italijansko Tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja i italijansko Regulatorno tijelo za komunikacije (za sukob interesa u oblasti publiciteta, odnosno kominikacije) su tijela koja su zadužena za otkrivanje i istraživanje sukoba interesa kod članova vlade. Sukob interesa koji se odnosi na državne službenike i sudstvo otkriva se unutar hijerarhije kojoj pripadaju. Predsjedavajući Parlamentarnih domova nadziru poslanike. Pored toga, „Visoki povjerenik može otkrivati i vršiti neka istraživanja u svrhu sprječavanja i borbe protiv korupcije i drugih oblika prijestupa u javnoj upravi.“ Konačno, Španija će uspostaviti Ured za rješavanje sukoba interesa (sa nekom, no malo nezavisnosti) koji će biti zadužen za sukob interesa članova vlade i imenovanih političkih dužnosnika. Predsjedavajući Parlamentarnih domova nadziru poslanike. Sukob interesa državnih službenika, lokalno izabranih zvaničnika i sudija otkriva se unutar hijerarhije kojoj pripadaju i preko žalbi koje podnesu građani koji su pogođeni pristranim odlukama.

5. Istraživanje

5.1. *Ko?* U svim istraženim zemljama javni tužioci provode krivičnu istragu. U Portugalu Centralna direkcija za istraživanje ekonomskog i finansijskog kriminala i korupcije, koja je dio sudske vlasti, također igra ulogu u krivičnim istragama. U Španiji postoji poseban Ured tužioca za borbu protiv korupcije koji je zadužen za istraživanje relevantnih krivičnih djela vezanih za korupciju. Ovaj ured je uspostavljen 1995. godine konsenzusom vodećih španskih stranaka i dio je španskog Ureda javnog tužioca, sa kojim dijeli norme djelovanja koje važe za sve urede tužioca. Ured podržava nekoliko specijaliziranih jedinica – jedna iz Ureda državnog trezora (sa četiri porezna inspektora i šest inspektora pomoćnika), jedna iz Ureda za intervenciju države (sa dva inspektora i tri administratora), dvije druge iz policije (jedna iz Ureda za civilnu zaštitu, a druga iz sudske policije), što ukupno čini 25 uposlenika. Pomoć pruža i 11 javnih tužioca koji su specijalizirani na ekonomski kriminal i porezne prevare iz Ureda javnog tužioca, kao i 21 pomoćnika. Šef Ureda javnog tužioca nadgleda sve jedinice i javne tužioce.

Sve zemlje provode upravne istrage, što obično osigurava tijelo/organ koje je zaduženo za otkrivanje (vidi znad). U Latviji Biro za zaštitu i borbu protiv korupcije istražuje slučajeve korupcije i povrede propisa koji uređuju sukob interesa. Može istraživati bankovne račune ili poslovne transakcije i ima pristup bazama podataka Porezne uprave. U Mađarskoj je Biro za registar i kontrolu izjava o imovini ono tijelo koje je zaduženo za istraživanje kada dobije informacije o otkrivenom slučaju od nadležnih organa. Može istraživati i bankovne račune ili poslovne transakcije i ima pristup bazama podataka Porezne uprave. U Poljskoj u istražnom postupku istraživanja pomaže policija i Agencija za unutrašnju sigurnost ukoliko se radi o krivičnom djelu, dok Državni trezor ispituje izjave lokalnih zvaničnika. U Njemačkoj, porezni inspektori mogu istraživati slučajeve sukoba interesa u slučaju porezne prevare, te imaju pristup bankovnim računima. U Francuskoj, Komisija za borbu protiv pranja novca može pomoći u istrazi ukoliko je počinjeno krivično djelo. U Italiji su za istraživanje slučajeva sukoba interesa članova vlade zaduženo Tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja i Regulatorno tijelo za komunikacije, ali imaju samo pristup bankovnim računima i poreznim podacima ukoliko posjeduju sudski nalog.

6. Krivično gonjenje

Sudsko ili administrativno: Objе vrste krivičnog gonjenja postoje u svim istraženim zemljama. Do sudskog postupka dolazi ukoliko se radi o krivičnom djelu, dok se pokreće upravni postupak kada dođe do disciplinskog prekršaja.

7. Sankcije

7.1. *Krivične:* Krivična djela koja se odnose na „sukobe interesa koji nisu adekvatno riješeni“ postoje u većini zemalja koje su istražene. U Latviji se povrede pravila koja uređuju sukob interesa kažnjavaju sa do pet godina zatvora ukoliko je javnom interesu pričinjena značajna šteta. U Poljskoj se lokalno izabrani zvaničnici mogu kazniti sa do tri godine zakona za lažno izjašnjavanje o interesima. U VB se krivične sankcije vežu za neobjavljivanje nekog interesa za poslanike u Parlamentu Škotske, Skupštini Walesa i Skupštini Sjeverne Irske. Ovakve sankcije se primjenjuju i dalje tokom tranzicijskog perioda zbog neobjavljivanja novčanih interesa od strane članova lokalne vlasti i zbog nepovlačenja iz savjetovanja lokalne vlasti. U Italiji se protiv članova vlade može podići krivična tužba ukoliko ne predaju izjavu o interesima ili ako je predaju sa lažnim podacima, prema zahtjevima Tijela za zaštitu tržišnog

natjecanja ili Regulatornog tijela za komunikacije. U Francuskoj postoji zasebno krivično djelo koje se zove „nezakonito ostvarivanje interesa“, a sankcije mogu biti do pet godina zatvora i novčana kazna u visini od 75.000 EUR. U Francuskoj je povreda ograničenja koja se odnose na zaposlenje u privatnim preduzećima nakon napuštanja dužnosti radi ostvarenja novčanog interesa također krivično djelo. Sankcija za ovo je do dvije godine zatvora i kazna u visini od 30.000 EUR. U Njemačkoj postoji krivično djelo koje se odnosi na sukob interesa, a zove se „prihvatanje povlastica“. Odredba u članu 331. Krivičnog zakona odnosi se na sve vrste prednosti. U uputstvu ministarstava navode se najvažniji primjeri:

- Novac ili povlastice koje imaju novčanu vrijednost, kao što su žetoni ili vaučeri;
- Nakit;
- Sve vrste uređaja i mašina za privatnu upotrebu npr. elektronski uređaji;
- Smanjenje cijene za privatnu upotrebu;
- Smanjenje kamata kod zajmova;
- Neopravdano visoka naknada za drugo zaposlenje koje je zvanično odobreno;
- Zapošljavanje rodbine državnog službenika;
- Ulaznice, vaučeri za putovanje, skupe večere;
- Omogućavanje neopravdano jeftinog smještaja;
- Nasljedstva;
- Posebni honorari;
- Pozivi na ekskluzivne događaje;
- Seksualna korist.

7.2. *Disciplinske*

7.2.1 *Privremena obustava plaće*: U većini zemalja koje su istražene postoje administrativne sankcije za državne službenike. Također su uspostavljene za sudije u Francuskoj, Njemačkoj, Italiji, Latviji i Španiji. U Poljskoj se lokalno izabrani zvaničnici mogu kazniti privremenom obustavom plaće, a u VB nepoštivanje Kodeksa ponašanja od strane poslanika može dovesti do obustave plaće.

7.2.2 *Otkaz*: Otkaz je najozbiljnija administrativna sankcija za povrede propisa koji uređuju sukob interesa u svim zemljama koje su istražene. Osobito je propisima u većini zemalja predviđeno otpuštanje državnih službenika i sudija. Članovi vlade i imenovani politički zvaničnici se u Francuskoj, Mađarskoj, Latviji, Poljskoj, Portugalu i Španiji (prema novom nacrtu zakona) mogu kazniti opozivom.

7.3. *Administrativne*: Administrativne sankcije koje se mogu naći u propisima su: novčane kazne, moralne sankcije (npr. objavljivanje povrede u Službenim novinama parlamenta ili Službenom biltenu države), izvještaji parlamentu, zabrana da vrše javnu funkciju u trajanju od do deset godina, te povrat nezakonito stečenih predmeta.

B. Razlike

Nakon pregleda zajedničkih osobina, sada ćemo predstaviti stvarne ili programske osobine svake zemlje koje su specifične, jedinstvene ili inovativne. Također ćemo navesti i argumentaciju koja se nalazi iza svake od ovih politika.

Velika Britanija: Pristup u VB razlikuje se od ostalih pristupa zato što je sukob interesa tretiran kao aspekt etičkih standarda u javnom sektoru. Iako ne postoji nijedan pojedinačni propis koji uređuje sukob interesa u javnom sektoru, postoji „Sedam principa“ javnog života koji su potvrđeni od strane sukcesivnih vlada i sada su oni postali referentna tačka prema kojem se ocjenjuju standardi javnog života. S obzirom na njihov značaj, ovdje ih navodimo u cjelosti, kako slijedi:

“Nesebičnost

Nosioci javnih funkcija treba da donose samo one odluke koje su u skladu sa javnim interesom, te ne bi trebalo da to čine iz finansijske ili druge materijalne koristi za sebe, svoju porodicu, ili svoje prijatelje.

Integritet

Nosioci javnih funkcija ne bi trebalo da budu pod bilo kakvom finansijskom ili drugom obavezom prema pojedincima ili organizacijama koje bi mogle da utiču na njih pri vršenju službene dužnosti.

Objektivnost

U obavljanju javnih poslova, uključujući i postavljanje na javne funkcije, dodjeljivanje poslova ili preporučivanje pojedinaca za nagrade i beneficije, nosioci javnih funkcija treba da donose odluke samo na osnovu kvaliteta.

Odgovornost

Nosioci javnih funkcija odgovorni su za svoje odluke i postupke javnosti, i moraju da se potčine svakoj kontroli primjerenoj njihovoj funkciji.

Otvorenost

Nosioci javnih funkcija dužni su da budu što je moguće otvoreniji u vezi sa svim odlukama i postupcima koje preduzimaju. Trebali bi da svoje odluke obrazlože i da uskrate informacije samo kada širi javni interes to jasno zahtijeva.

Iskrenost

Nosioci javnih funkcija imaju obavezu da prijave svaki privatni interes koji ima veze sa njihovom javnom dužnosti, kao i da preduzmu korake za razrješenje sukoba koji se pojavljuju na način koji štiti javni interes.

Vodstvo

Nosioci javnih funkcija treba da podstiču i unaprjeđuju ove principe vodstvom i ličnim primjerom.

Komisija za standarde u javnom životu (parlamentarna stalna komisija) ispituje postojeće zabrinutosti o standardima ponašanja svih nosilaca javnih ovlaštenja (izabrane službenike na položaju u organima državne vlasti i lokalne samouprave, poslanike u Parlamentu, službenike u nacionalnim tijelima zdravstvenih ustanova i nedržavnim javnim tijelima), uključujući i njihove finansijske i komercijalne aktivnosti. Komisija također preporučuje bilo kakve promjene trenutnih rješenja koji bi mogli biti potrebni da bi se osigurali najviši standardi pristojnosti u javnom životu.

Za VB je također karakteristično ustezanje od zahtjevanja da se objave podaci o ličnom i porodičnom dohotku i imovinskom stanju, kao i objavljivanje takvih podataka. U VB ne postoji neka opća obaveza da se da izjava o dohotku i imovinskom stanju, a razlog za ovo je povreda privatnosti koju ovakva obaveza implicira. Britanski pristup zasniva se na ideji da svaki nosilac javne funkcije treba objaviti bilo kakav novčani i nenovčani interes za koji bi drugi opravdano mogli smatrati da utiče na njegove/njene postupke. Transparentnost i lična odgovornost su ključna pitanja u britanskom sistemu.

Portugal: Interesantna odlika u Portugalu je prepreka koja se odnosi na preduzeća u kojima su nosioci javnih funkcija dioničari, bilo to lično ili preko bliske rodbine, ako posjeduju više od 10% dionica. U ovakvim slučajevima, preduzeća ne mogu učestvovati u tenderima za ugovore o nabavci ili ugovore o pružanju nekih usluga državi i drugim javnim organizacijama. Kao u VB, kad god u Portugalu poslanici u Parlamentu predlažu zakone ili učestvuju u parlamentarnim aktivnostima o pitanjima u kojima imaju direktni ili indirektni privatni interes na koji bi mogla uticati neka parlamentarna odluka, oni se o tome moraju izjasniti unaprijed.

Međutim, najzanimljivija osobina portugalskog pristupa je uloga Ustavnog suda u nadgledanju i otkrivanju sukoba interesa u javnom sektoru. Cjelokupna kontrola nepostojanja nespojivosti i prepreka kod nekog nosioca funkcije kao glavni element sadrži obavezu davanja izjave nosioca funkcije pred Ustavnim sudom. U ovoj izjavi zvaničnik mora izjaviti da ne postoje nespojivosti i prepreke, jasno navodeći sve pozicije, funkcije i profesionalne aktivnosti koje obnaša, kao i postojanje bilo kakvih dionica koje možda ima. Ova izjava mora se predati Ustavnom sudu u roku od 60 dana nakon preuzimanja dužnosti. Ustavni sud ispituje, nadgleda i, kada je to potrebno, primjenjuje sankcije koje su propisane zakonom u pogledu na povredu ili nepoštivanje pravila koja se odnose na nespojivost. Ukoliko nosioci funkcija ne predaju ovu izjavu, Ustavni sud ih obavještava da imaju dodatni period od 30 dana da je predaju, u protivnom nosioci funkcija gube svoj mandat. Da bi se povećala efikasnost sistema nadgledanja, zakon također propisuje da sekretarijati u kojima nosioci funkcija obavljaju svoje dužnosti moraju obavijestiti Ustavni sud o imenima svih nosioca funkcija i datumima od kojih je počeo njihov mandat.

Latvija: Latvija je zemlja koja je pretrpjela veoma visok nivo korupcije. Da bi se on smanjio i da bi se zemlja uspješno integrirala u Evropsku uniju, vlada Latvije je uvela široku strategiju za sprječavanje i borbu protiv korupcije. Što razlikuje Latviju od drugih istraženih zemalja je ova strategija i uloga Biroa za sprječavanje i borbu protiv korupcije. Biro je zanimljiva institucija sa širokim ovlastima, iako nema dovoljno osoblja i nije u potpunosti nezavisno (šef Biroa se imenuje na mandat u trajanju od pet godina, ali ga Parlament može otpustiti na preporuku Kabineta ministara, a zvaničnike u središnjoj i regionalnoj upravi i šefove lokalnih podružnica Biroa imenuje i otpušta šef Biroa slijedeći opće smjernice). Dužnosti Biroa između ostalog uključuju:

- Razvijanje strategije za borbu protiv korupcije i izrađivanje državnog programa za borbu protiv korupcije, koji onda odobrava Kabinet ministara;
- Koordiniranje saradnje između institucija koja je iznesena u državnom programu, da bi se osiguralo provođenje programa;
- Nadgledanje poštivanja Zakona o sprječavanju sukoba interesa u postupcima državnih dužnosnika i bilo kakvih drugih dodatnih ograničenja koja se odnose na državne dužnosnike koja su predviđena normativnim aktima;
- Razmatranje žalbi i podnesaka koje su u njegovoj nadležnosti i izvršavanje provjera koje predloži predsjednik Latvije, *Saeima* (parlament), Kabinet ministara i glavni tužilac;
- Sakupljanje i analiziranje rezultata ovih provjera, informacija koje su sadržane u izjavama koje podnesu državni dužnosnici, bilo kakvih povreda koje se nalaze u ovim podnescima i nepoštivanje ograničenja koja su predviđena zakonom;
- Provjera izjava državnih zvaničnika u okviru Zakona o sprječavanju sukoba interesa u postupcima državnih dužnosnika.
- Pozivanje državnih dužnosnika na službenu odgovornost i kažnjavanje u slučaju upravnih prekršaja iz oblasti korupcije, na način propisan zakonom;
- Provođenje istraga i operativnih aktivnosti za otkrivanje krivičnih djela iz oblasti korupcije u državnoj službi, na način koji je propisan Krivičnim zakonom;
- Nadgledanje poštivanja propisa o finansiranju političkih stranaka od strane političkih organizacija (stranaka).

Francuska: Prema podacima koji su dostupni o francuskom pristupu, postoji veoma zanimljiv propis koji se odnosi na sukob interesa u slučaju državnih službenika. Francuska najvjerojatnije ima najbolje propise koji uređuju aktivnosti nakon napuštanja službe u slučaju državnih službenika. Također ima veoma strog sistem nespojivosti za državnu službu. Kontrola i otkrivanje nespojivosti i povreda nakon napuštanja službe provode se hijerarhijskom kontrolom. Međutim, također postoje tri profesionalne etičke komisije (jedna za središnju državnu službu, jedna za regionalnu i lokalnu državnu službu, a jedna za državnu zdravstvenu službu), koje se moraju konsultirati prije nego što zvaničnik napusti javnu službu i prihvati radno mjesto u privatnom sektoru. Ove komisije mogu pokrenuti odgovarajući zakonski postupak radi prikupljanja svih relevantnih činjenica i, nakon što saslušaju sve zainteresirane strane, izdati neobavezujuću rezoluciju o savjetovanju. Ova rezolucija se šalje upravnom tijelu koje je zakonski nadležno za donošenje te odluke. Ovom rezolucijom radno mjesto u privatnom sektoru može se proglasiti spojivim, nespojivim ili spojivim pod određenim okolnostima. Još jedna interesantna osobina francuskog pristupa je postojanje zasebnog krivičnog djela koje se odnosi na sukob interesa, a naziva se „nezakonito ostvarivanje interesa“. Svaki državni službenik ili uposlenik u javnom sektoru može biti optužen za ovo krivično djelo kada on/ona prihvati radno mjesto u preduzeću koje je bilo pod njegovom/njenom kontrolom u posljednjih pet godina. Također se radi o krivičnom djelu ako bilo koji javni zvaničnik (uključujući i izabranog zvaničnika) ima, dobije ili zadrži interes u preduzeću koje je trenutno pod njegovom/njenom kontrolom. Međutim, propisi koji uređuju sukob interesa i nespojivost za izabrane zvaničnike i imenovane političke dužnosnike su veoma tolerantni, te su sistemu kontrole i otkrivanja možda potrebna neka unapređenja.

Mađarska: U Mađarskoj je pristup uglavnom pravne prirode i zasniva se na donošenju zakona i propisa za sprječavanje i borbu protiv korupcije. Kada se analizira mađarski sistem, očigledan je određeni francuski uticaj na propise. Tako je na primjer dozvoljena spojivost među lokalno izabranim zvaničnicima i državnim predstavnicima: načelnici mogu biti birani u Parlament. 2004. godine je u

Mađarskoj uspostavljeno savjetodavno tijelo koje se zove Savjetodavno tijelo za javni život bez korupcije, koje je sa svojim dužnostima veoma slično francuskoj Centralnoj službi za sprječavanje korupcije. Način na koji su uređene nespojivosti u slučaju državnih službenika je veoma zanimljiv. Prema zakonu postoje tri vrste državnih službenika: obični državni službenici, državni službenici koji rade u javnim službama kao što su zdravstvo ili obrazovanje, te državni službenici koji rade u sektoru javne sigurnosti; a za svaku vrstu postoje posebni propisi. Problem kod ovog pristupa su nedosljednosti i kontradikcije među propisima. Zanimljiva odlika mađarskog sistema je da je nespojivo za državnog službenika da ima poziciju u području ili službi gdje su uključeni porodični interesi. Očigledno je da ova nespojivost važi samo kada državni službenik u tom području ima odgovornosti koje se odnose na kontrolu ili nadgledanje. Međutim, glavna slabost ovog pristupa je nedostatak posebnih propisa koji uređuju sukob interesa i nedostatak nezavisnosti tijela koja su zadužena za otkrivanje i istraživanje sukoba interesa.

Poljska: Prema Indeksu percepcije korupcije (CPI) koji je predstavio Transparency International 2005. godine, Poljska nosi indeks od 3,4 na skali na kojoj je 10 najbolji mogući rezultat. Ovo je veoma nizak indeks. Ovi podaci mogu objasniti zašto se u Poljskoj pridaje velika važnost razvijanju sveobuhvatne strategije borbe protiv korupcije. Ova strategija postoji i politika koja uređuje sukob interesa nalazi se unutar ove šire strategije. Štoviše, niz zakona i drugih instrumenata koji uređuju različite aspekte javne uprave i aktivnosti pojedinačnih kategorija javnih službenika i javnih zvaničnika kao cjelina čine okvir politike koja uređuje sukob interesa. Izmjene i dopune za unapređenje postojećih zakona počeli su se donositi na početku 90ih godina (1990.), dok je većina novih zakonskih standarda donesena od sredine 90ih (1997.). Sada možemo reći da je poljski zakonski okvir koji uređuje sukob interesa potpun i detaljan.

Sistem osporavanja ili „suzdržavanja“ ili povlačenja koji je uređen *Kodeksom o upravnoj proceduri* je zanimljiv, jer pruža mogućnost da se bilo koji javni zvaničnik čija je nepristranost upitna isključi iz učestvovanja u slučaju (suspenzija). Lista razloga za suspenziju koja je sadržana u zakonu je vjerovatno nepotpuna i zakon je samo ograničeno primjenjiv, ali se radi o zanimljivom propisu. Također su zanimljive specifične zabrane u procedurama javne nabavke koje sprječavaju da zvaničnik djeluje u ime neke stranke koja mu naređuje. Konačno, postupak okrivljanja privatnog interesa u slučaju državnih službenika je izvanredan i sastoji se iz tri koraka: prije zapošljavanja, tokom zaposlenja, i nakon napuštanja javne službe.

Međutim, iako je zakonski sistem potpun i detaljan, politika koja uređuje sukob interesa ne funkcioniše. U čemu je problem? Postoje dvije važne slabosti kod poljskog pristupa: zakoni se ne provode u potpunosti i ne postoji posebno i nezavisno tijelo koje je zaduženo za otkrivanje i istraživanje sukoba interesa. Vlada bi trebala razmotriti uspostavljanje efikasnog inspekcijskog sistema, koordinirajućeg centra koji bi nadgledao provedbu programa, te jasno definirane propise, sankcije i tijelo koje je zaduženo za provođenje sankcija.

Njemačka: Njemački pristup je jednostavan i uglavnom se zasniva na ideji da bi svaki nosilac javne funkcije, naročito kada djeluje u upravnoj proceduri, trebao da da izjavu ili da obavijesti o bilo kakvom privatnom interesu (novčanom ili čak nenovčanom) za koji bi drugi razumno mogli smatrati da utiče na njegove/njene javne postupke. Samo šef odsjeka ili hijerarhijski pretpostavljenog tijela može odlučiti da li osoba koja je navela svoju pristranost treba biti isključena ili ne. U slučaju da neka osoba bude isključena iz upravne procedure, on/ona ne smije učestvovati u bilo kakvim aktivnostima koje bi mogle uticati na odluku koja se tiče te procedure.

Pored toga, tri značajne odlike njemačkog pristupa uključuju:

1) Značaj sudskog sistema. Nemoguće je shvatiti njemački model ako se ne uzme u obzir da je njemačka pravna država (*Rechtstaat*). Njene politike se zasnivaju na zakonskim principima i moraju se razvijati u skladu sa zakonskim sistemom. Najvažniji princip za našu svrhu je da se zakon mora primjenjivati jednako i da procedure moraju biti pravične. Odnos između javne uprave i privatnih lica uređen je obavezom uprave da podrži privatno lice u ostvarenju njegovih/njenih prava.

2) U Njemačkoj, kao i u VB, nije samo važno da se izbjegne bilo kakav stvarni sukob interesa, nego i da se izbjegne utisak nanošenja nepravde. Javni zvaničnik dužan je da izbjegne sve aktivnosti koje bi mogle stvoriti utisak da je on/ona spreman da prekrši dužnosti i zakone.

3) Sve odluke sudova i javne uprave moraju biti motivirane kada se upliću u prava i slobode. Motivacija zahtijeva da sudija ili javni zvaničnik pismeno izraze o onome što namjeravaju odlučiti. Ovo se naziva „funkcija upozorenja“ ili „samokontrola“.

Da bi se garantirao princip jednakosti i izbjegao utisak nanošenja nepravde, njemački model je uspostavio detaljan sistem osporavanja i suzdržanosti. Sve osobe koje djeluju u ime uprave moraju biti isključene iz učestvovanja u donošenju upravnog akta ili izrade upravnog ugovora kadgod je na primjer:

- osoba uključena u upravnu proceduru u ime uprave i kao osoba koje se to tiče;
- osoba u srodstvu sa osobom na koju se odnosi upravna procedura;
- osoba djeluje u ime nekoga na koga se odnosi upravna procedura;
- osoba u srodstvu sa nekim ko djeluje u ime osobe na koju se odnosi upravna procedura;
- osoba uposlenik osobe na koju se odnosi upravna procedura (ovaj propis treba da izbjegne sukob lojalnosti i interesa);
- osoba izradila vještačenje o temama koje su relevantne za odluku u upravnoj proceduri.

U Njemačkoj se otkrivanje sukoba interesa zasniva na hijerarhijskoj kontroli i pravu građana da se žale. Ukoliko pogođena osoba smatra da je u proceduri učestvovao pristrani javni zvaničnik, ima pravo žalbe. A ako se ispostavi da je bila u pravu, odluka ili rezultat procedure su nezakoniti ili nevažeći. Konačno, krivične ili disciplinske posljedice se primjenjuju na uključenog javnog zvaničnika ako je povreda propisa koji uređuju sukob interesa bila namjerna ili nemarna.

Italija: Italija je najočigledniji primjer negativnih posljedica nepostojanja sveobuhvatnih propisa koji uređuju sukob interesa. U Italiji postoje prihvatljivi propisi o sukobu interesa u slučaju državnih službenika, sudija i lokalno izabranih zvaničnika. Tako se na primjer u Kodeksu ponašanja za državne službenike, koji je donesen odlukom ministra javne uprave 28. novembra 2000. godine, navodi da „će zaposlenik sačuvati nezavisni položaj da bi izbjegao donošenje odluka ili provođenje aktivnosti u vezi sa njegovim dužnostima u situacijama u kojima postoji stvarni ili pojavni sukob interesa. Neće provoditi bilo kakve aktivnosti koje su u sukobu sa ispravnim obavljanjem zadataka koji su uključeni u njegov posao i poduzet će aktivnosti da izbjegne situacije i ponašanje koji mogu oštetiti interese ili sliku javne uprave“ (član 2.3); “Zaposlenik će se suzdržati od učestvovanja u odlukama ili aktivnostima koje mogu uključivati njegove vlastite interese ili interese srodnika ili osoba sa kojima živi” (član 6.1).

Zaposlenik “će se suzdržati, čak i kada ne postoji stvarni sukob interesa, ako njegovo učestvovanje u usvajanju odluke ili aktivnosti može stvoriti nedostatak povjerenja u nezavisnost i nepristanost uprave” (član 6.3).

Međutim, nepostojanje ovakvih propisa za članove vlade (uključujući i premijera) stvorilo je veoma ozbiljne deformacije u italijanskoj demokraciji. Ovi problemi postali su očigledni kada je najbogatiji čovjek u Italiji i vlasnik najvažnijeg dioničarskog društva za komunikacije izabran kao premijer. Nakon dugog perioda debata i rasprava koje su vođene među političarima i u javnosti, pitanje koje se odnosi na sukob interesa između političke funkcije i vršenja raznih aktivnosti i profesija nedavno je uređeno odgovarajućom zakonskom odredbom: Zakon br. 215 koji je donesen 20. jula 2004. godine, a koji je stupio na snagu 2. septembra 2004. godine. Ovim novim zakonom će političari prilikom vršenja svojih dužnosti morati da se bave isključivo javnim interesima i kao posljedica toga će u slučajevima kada postoji sukob interesa morati da se suzdrže od djelovanja, kao i od učestvovanja u odlučivanju u političkim odborima. U skladu sa ovim zakonom, Tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja i Regulatorno tijelo za komunikacije za posebne slučajeve sukoba interesa u oblasti izdavaštva će biti zadužena za kontrolu i sprječavanje sukoba interesa. Kombinirane odredbe članova 1, 2 i 3 Zakona br. 215 utvrđuju obim ovih funkcija kontrole i sprječavanja.

U članu 1 se navodi da su premijer, ministri, državni tajnici i vanredni povjerenici vlade svi „nosioci funkcija u vladi“ (i stoga su osobe na koje se odnosi ovaj zakon). Član 1(1) također nosiocima funkcija u vladi nameće obavezu da se u potpunosti posvete „bavljenju javnim interesima“ i zabranjuje im da „vrše bilo kakve radnje i da učestvuju u bilo kakvim kolektivnim odlukama u situacijama u kojima postoji sukob interesa“.

U članu 2 navode se sve aktivnosti koje su nespojive sa vršenjem funkcije u vladi (naprimjer bilo kakav posao u javom ili privatnom sektoru, ili razvijanje profesionalnih aktivnosti u oblasti koja je povezana sa

dotičnim uredom vlade). Izbor između nespojivosti i nemogućnost da se kandidiraju na izborima je povezan za različitim namjenama ove dvije institucije u italijanskom zakonskom sistemu. Svrha nespojivosti je da garantira da izabrani predstavnici pravilno vrše svoje dužnosti kada se nalaze u situacijama u kojima bi teoretski mogli da ugroze ovo pravilno obavljanje.

Članom 3 definiran je koncept „sukoba interesa“, upućivanjem na dvije različite i alternativne situacije (o čemu svjedoči upotreba disjunktivnog veznika „ili“): „a) postojanje jedne od situacija nespojivosti koje su navedene u članu 2; b) kada mjera ili propust ima specifični, preferencijalni efekat na imovinu nosioca funkcije ili njegovog ili njenog supružnika ili rođaka do drugog koljena, ili kompanija ili drugih preduzeća kojima oni upravljaju, u smislu odjeljka 7 Zakona br. 287 od 10. oktobra 1990. godine, na štetu javnog interesa.“ Značajna je odlika da postupak kojim se stvara sukob interesa nije samo onaj koji izvrši nosilac državne funkcije, nego i postupak koji je trebao biti proveden, a nije.

Odredbe koje uređuju sukob interesa završavaju sa nabrojanjem ovlasti, funkcija i procedura za koje su nadležna nezavisna upravna tijela koja su odgovorna za nadgledanje, sprječavanje i nametanje kazni radi borbe protiv ovakvih slučajeva, zajedno sa primjenjivim kaznama. Općenito za preduzeća ova odgovornost leži kod Tijela za zaštitu tržišnog natjecanja, što je utvrđeno Zakonom br. 287/1990 (član 6). Za preduzeća iz sektora printanih i ostalih medija, odgovornost nije samo kod Tijela za zaštitu tržišnog natjecanja, nego i kod Regulatornog tijela za komunikacije, što je utvrđeno Zakonom br. 249/1997.

Teoretski, gore navedena tijela imaju široke ovlasti da provode istrage i nameću kazne u skladu sa važećim zakonima. Također mogu djelovati na vlastitu inicijativu, garantirajući princip *audi alteram partem* i pravila transparentnosti uprave.

Njihove ovlasti ne isključuju ovlasti sudova ili nekih drugih tijela u pogledu krivičnih, civilnih, administrativnih ili disciplinskih prekršaja, te oni zapravo moraju prijaviti sve slučajeve krivičnih prekršaja sudskim organima⁶.

Ipak postoje dva problema u vezi sa Zakonom br. 287. Prvi problem je da je odredbu koja se odnosi „na štetu javnog interesa“, koju zahtijeva zadnji dio definicije, nemoguće provjeriti jer uključuje proizvoljnu ocjenu neopipljivog predmeta. Uvijek će biti moguće da se prepozna javni interes koji je zaštićen javnom odlukom i onaj koji je žrtvovan, ali ustanovljavanje da li je korist veća od žrtve ili obrnuto je politička odluka i kao takva je proizvoljna. Trenutna opozicija u Italiji je najavila svoju namjeru da promijeni ovu neefikasnu odredbu kada dođe na vlast. Drugi problem na koji su ukazali različiti autori i Vijeće Evrope je da Zakon br. 215 ne uključuje „*vlasništvo kao takvo*“ nekog preduzeća među slučajevima nespojivosti ili slučajevima sukoba interesa. Kada uzmemo u obzir ova dva nedostatka, možemo zaključiti da ovaj zakon nije dovoljan za rješavanje problema sukoba interesa u slučaju premijera i članova vlade u Italiji.

Španija: Pravila koja se odnose na osporavanje i suzdržavanje su dobro formulirana i veoma detaljna. Kadgod postoji sukob između javnog interesa i privatnog interesa javnog zvaničnika u upravnoj proceduri, javni zvaničnik koji je uključen u ovo o tome se mora izjasniti i tražiti dozvolu da se suzdrži od djelovanja u toj proceduri. Samo šef odsjeka ili hijerarhijski pretpostavljenog tijela može odlučiti da li osoba koja je navela svoju pristranost treba biti isključena ili ne. Uključeni javni zvaničnici ipak podliježu disciplinskoj proceduri ako ne navedu svoj privatni interes.

Propisi koji uređuju državnu službu (bazirani na francuskom modelu) veoma detaljno opisuju obaveze, prekršaje i disciplinske posljedice, iako sukobi interesa nisu obuhvaćeni ovim pravilima. Ova će se situacija promijeniti ako Parlament u sljedećim mjesecima odobri novi Statut o državnoj službi koji trenutno priprema vlada, jer će on uključivati regulatorni režim koji uređuje sukob interesa, kao i kodeks ponašanja. Pristup rješavanju sukoba interesa u slučaju poslanika i senatora je uglavnom preventivan i formalan, a zasniva se na pismenom izjašavanju o interesima. Međutim, disciplina koja se zahtijeva od parlamentarnih grupa u praksi ometa odbranu privatnih interesa od strane pojedinačnih parlamentarnih poslanika. Obavezni su da slijede upute stranačkog vođe i općenito gledajući nemaju prostora za manevrisanje prilikom odbrane svojih privatnih interesa.

⁶ Bono, Sabrina, „On the Compatibility of the Frattini Law with the Council of Europe Standards in the Field of Freedom of Expression and Pluralism of the Media“ [O kompatibilnosti Frattini zakona sa standardima Vijeća Evrope u oblasti slobode izražavanja i pluralizma medija], Predsjedništvo Vijeća ministara, Italija.

U svakom slučaju, najzanimljivija odlika novog španskog modela u nastajanju je propis koji se odnosi na visokorangirane zvaničnike i članove vlade. Ovaj propis proizilazi iz dvije norme: Kodeksa dobrog vladanja za članove vlade i visokorangirane zvaničnike iz generalne uprave države, koji je već stupio na snagu i Zakona o sukobu interesa, koji se trenutno nalazi u posljednjim fazama parlamentarne procedure.

Što se tiče Kodeksa dobrog vladanja, zanimljivo je opaziti da uzastopno doneseni izvještaji međunarodnih tijela, kao što je GRECO 2001, nagovještavaju da u Španiji ne postoji kodeks dobrog ponašanja u javnoj upravi. Iako su postojale zakonske norme, nisu pripremljeni i provedeni kodeksi dobrog ponašanja da bi usmjerili i pomogli uposlenicima. Kao rezultat toga, trenutna vlada je u skladu sa jednim izbornim manifestom i OECD Smjernicama o ovom pitanju usvojila Kodeks dobrog vladanja u februaru 2005. godine. Njegov cilj je da građanima ponudi „obavezu svih visokorangiranih zvaničnika da se prilikom izvršavanja svojih dužnosti neće samo pridržavati obaveza koje su predviđene zakonima, nego će pored toga njihovi postupci biti nadahnuti i vođeni etičkim principima i kodeksima dobrog ponašanja.“

Neki od principa koje moraju poštivati visokorangirani zvaničnici su:

- *Transparentnost informacija*
Visokorangirani zvaničnici će građanima pružati informacije o funkcioniranju javnih usluga za koje su oni odgovorni i, prilikom organiziranja informativnih kampanja izbjegavat će bilo kakve radnje koje prevazilaze informativni sadržaj.
- *Čuvanje dokumenata*
Visokorangirani zvaničnici će kontinuirano obezbjeđivati dokumente za emitiranje i dostavit će ih novim dolazećim vladama.
- *Javna služba s punim radnim vremenom*
Visokorangirani zvaničnici u općoj administraciji države suzdržavat će se od prihvatanje pozicija i izvršnih pozicija u organizacijama koje ograničavaju raspoloživost i posvećenost njihovih odgovornosti.
- *Ozbiljnost prilikom upotrebe moći*
Visokorangirani zvaničnici izbjegavati će eksterne neprikladne ili razmetljive postupke koji mogu umanjiti dignitet sa kojim bi se trebala vršiti javna funkcija.
- *Zabrana primanja poklona*
Odbit će se prihvatanje bilo kakvog poklona, kao i bilo kakvih pogodnosti i usluga pod povoljnim uslovima pri čemu se daje prednost koja prevazilazi uobiačajene društvene i učtive običaje, a koja može uvjetovati obavljanje zvaničnikovih funkcija. U slučaju poklona od velike važnosti, oni će pripasti državi.
- *Promoviranje kulturnog okruženja*
Zaštita kulturnog okruženja i jezičke raznolikosti će nadahnuti postupke visokorangiranih zvaničnika poduzete prilikom obavljanja njihovih nadležnosti.
- *Zaštita i poštivanje jednakosti spolova*
U svojim administrativnim postupcima, a naročito prilikom usvajanja odluka, visokorangirani zvaničnici će promicati poštivanje jednakosti spolova i ukloniti bilo kakve prepreke koje bi mogle stvoriti poteškoće u ovom pogledu.
- *Objektivnost*
Postupci visokorangiranih zvaničnika će postaviti temelje objektivnog sagledavanja problema koje je orijentirano prema zajedničkom interesu, što je suprotstavljeno bilo kakvom faktoru koji izražava korporativne, porodične ili lične pozicije, ili bilo koje druge pozicije koje su suprotne ovom principu. Suzdržat će se od učestvovanja u svim oblicima poslovanja koji bi mogli ugroziti objektivnost uprave.

- *Napristranost*

U svojim postupcima, visokorangirani zvaničnici suzdržavat će se od poduzimanja bilo kakvih privatnih aktivnosti ili interesa koji bi mogli predstavljati rizik zbog sukoba interesa u njihovom javnom položaju.

- *Neutralnost*

Visokorangirani zvaničnici neće ubrzavati ili uticati na rješavanje papirologije ili upravne procedure bez valjanog razloga.

Državni sekretar javne uprave godišnje mora podnositi izvještaj Kabinetu o eventualnim povredama ovih etičkih principa, da bi se ispravili pogrešni postupci i da bi se predložile odgovarajuće mjere za osiguravanje objektivnosti odluka uprave. Sankcije bi mogle uključivati otpuštanje.

Što se tiče druge norme, cilj vladinog Zakona o uređenju sukoba interesa kod članova vlade i visokorangiranih zvaničnika opće administracije države je „uspostavljanje obaveza koje leže na članovima vlade i visokorangiranim zvaničnicima opće administracije, radi sprječavanja situacija iz kojih se može razviti sukob interesa“.

Ovaj zakon je pripremljen zbog ograničenja zakona koji je trenutno na snazi. Nakon procjene primjene propisa o nespojivosti u slučaju visokorangiranih zvaničnika od 1995. godine, prepoznato je da je potrebna hitna reforma. Ovim propisom uspostavlja se apsolutna nespojivost sa nekom drugom pozicijom, kao i direktna zabrana direktnog ili indirektnog posjedovanja više od 10% dionica u nekom preduzeću koje ima ugovor sa javnim sektorom. Pored toga, obvezuje zvaničnika na izjašnjavanje o sljedećim pitanjima: izjašnjavanje o aktivnostima nakon preuzimanja funkcije, o imovinskom stanju i pravima, te godišnu izjavu o prihodima.

Međutim, ova norma ima ogromne praznine koje bi mogle ugroziti njenu praktičnu primjenu. Povreda ove norme kažnjava se jedino saopćenjem u Službenom biltenu države, a istragu o pretpostavljenom nepravilnom postupku provodi jedinica koja nema nikakvu organsku ili funkcionalnu nezavisnost od vlade. Glavni postojeći problem je svakako da su kontrola o tome šta se izjavljuje i istraživanje nespojivih aktivnosti prepušteni neodgovarajućem tijelu. Bez obzira na prepoznavanje profesionalnosti službenika Direkciji za inspekciju usluga koja se nalazi pri Ministarstvu javne uprave, evidentno je da ova jedinica nema stvarni kapacitet da proglasi nespojivost u slučaju nekog ministra ili državnog tajnika. Službenici koji rade u Direkciji nalaze se na pozicijama koje su u rangu zamjenika direktora, a također su vezani hijerarhijskim principom. Pored toga, niti imaju kapacitet da vrše istrage, niti mogućnost da naredbe prisustvo i izjavu visokorangiranih zvaničnika. Prema tome, uloga Direkcije za inspekciju sastoji se iz evidentiranja dokumenata koje ne može ni analizirati.

S obzirom na sve ove okolnosti, španska vlada smatrala je važnim da nastavi sa reformom. Najvažnije osobine zakona vlade koji se trenutno raspravlja u parlamentu su sljedeće:

1. *Regulatorni režim nespojivosti: strožiji, zahtjevniji i jasniji*

Visokorangirani zvaničnici će obavljati svoje dužnosti potpuno predano i neće moći spojiti ovu aktivnost sa bilo kojom drugom pozicijom, bila ona u javnom ili privatnom sektoru, sami ili sa drugima, za koju bi mogli dobiti naknadu.

2. *Ograničavanje izvršavanja privatnih aktivnosti*

U vremenskom periodu u trajanju od dvije godine nakon obustave aktivnosti, visokorangirani zvaničnici neće moći raditi u tvrtkama ili privatnim preduzećima koji su direktno povezani sa nadležnostima koje su izvršavali u javnoj službi. Smatra se da u bilo kojem od sljedećih slučajeva postoji direktna veza:

- U slučaju visokorangiranih zvaničnika, ovo se odnosi samo na njihove pretpostavljene i sve šefove zavisnih tijela, delegirano ili zamjenom, koji su donosili odluke koje se odnose na uključena preduzeća
- Ovo također važi kadgod su gore navedene osobe bile uključene u sjednicu komisije kolegija na kojima je postignut dogovor o tim preduzećima.

Članovi vlade i visokorangirani zvaničnici neće prekršiti propise o nespojivosti kada se vrate u privatno preduzeće u kojem su radili prije postavljanja u javnu službu, sve dok se aktivnosti koje će provoditi u

privatnom sektoru nisu direktno povezane za nadležnostima njihove prethodne dužnosti, ili dok god ne mogu donositi odluke povezane sa tom dužnosti.

3. *Izjava o imovini i pravima*

Izjava o imovini koju će državni tajnici i ministri morati predati u Registru aktivnosti, imovine i nasljeđa, biti će objavljena u Službenom biltenu države. Pored toga, visokorangirani zvaničnici će dostaviti izjave o imovini na početku i po okončanju vršenja njihovih dužnosti, a godišnje će popunjavati poreznu izjavu o prihodima i porezu na kapitalni dobitak.

4. *Kontrola i upravljanje vrijednostima i finansijskim sredstvima*

Finansijskim sredstvima visokorangiranih zvaničnika upravljat će se putem „slijepog“ fonda, bez znanja zainteresiranih strana.

5. *Upravna tijela, obazrivost i kontrola*

Stvoren je Ured za sukob interesa kao dio portfelja Ministarstva javne uprave. Ovo će biti tijelo koje je nadležno za upravljanje Registrom aktivnosti, imovine i nasljeđa, a također će biti odgovorno za zaštitu, sigurnost i nepovredivost podataka i dokumenata koji su arhivirani u Registru. Obzirom da je ovaj Ured u sklopu hijerarhije vlade, postoji razumna sumnja u to da li će ovaj Ured biti dovoljno nezavisan da bi mogao ispuniti svoje obaveze.

6. *Sistem sankcija*

Na visokorangirane zvaničnike koji prekrše propis o nespojivosti primjenjuju se posebne sankcije, pokreću se postupci, objavljuje se saopćenje u Službenom biltenu države, a preuzimatelju posla se šalje posebno obavještenje. Zvaničnici koji prekrše ovaj propis biti će otpušteni ukoliko još obavljaju dužnost, izgubit će pravo na kompenzacijsku mirovinu, te će morati vratiti iznos koji su dobili.

Preuzimatelj posla će prestati raditi sa središnjim, regionalnim i lokalnim vladama ukoliko on/ona odluči da nastavi ugovorni odnos sa bivšim visokorangiranim zvaničnikom koji je prekršio propis o nespojivosti tokom primjenjivog perioda (dvije godine nakon napuštanja dužnosti). Visokorangirani zvaničnici koji prekrše ovaj propis neće moći obavljati javnu funkciju u vremenskom periodu u trajanju od pet do deset godina.

Obje norme teže postizanju istih rezultata: unaprijediti povjerenje građana u njihovu vladu i upravu, spriječiti bilo kakve povrede principa nepristranosti, neutralnosti i objektivnosti koje proglašavaju španski Ustav i zakoni u ime vlade i uprave. Međutim, najveći izazov će biti da se ove norme provedu i da se osigura da će svako ko krši zakon biti kažnjen. Špansko iskustvo koje se tiče provedbe i primjene disciplinskih postupaka nije bilo veoma zadovoljavajuće.

Dolazi do zanimljivog razvoja u španskoj autonomnoj zajednici Kataloniji gdje Parlament raspravlja o zakonu o uspostavljanju Ureda za borbu protiv prevara i korupcije koji će odgovarati Parlamentu. Izgled katalonskog Ureda inspiriran je Evropskim uredom za borbu protiv prevara (*European Anti-Fraud Office, OLAF*).

III. SAŽETAK DEVET SLUČAJEVA

Velika Britanija: Britanski propisi koji uređuju sukob interesa su najstariji. Zakon o sprječavanju korupcije datira iz 1889. godine. Britanski pristup zasniva se na ideji da je sukob interesa jedan aspekt etičkih standarda u javnom sektoru. Sedam principa javnog života odnose se na sve nosioce javnih dužnosti, a Komisija za standarde u javnom životu daje preporuke za njih sviju.

Portugal: Portugalski pristup pod jakim je britanskim uticajem, ali kod njega postoje i različite mjere koje baš i ne štite privatnost, kao što je izjašnjavanje o prihodu i imovini i njegovo objavljivanje. Razlog za ovako strog pristup je javno nezadovoljstvo sa slučajevima korupcije koji su otkriveni u Portugalu u posljednjih nekoliko godina, te nedostatak povjerenja javnosti u sposobnost uprave i sudske vlasti da djeluju efikasno.

Latvija: Propisi koji uređuju sukob interesa u Latviji su dio šire politike sprječavanja i borbe protiv korupcije. Latvijski pristup zasniva se na postojanju veoma jakog Biroa koji je odgovoran za otkrivanje, istraživanje i krivično gonjenje u slučajevima korupcije.

Francuska: Ono što je najkarakterističnije za francuski pristup je briga za aktivnosti državnih službenika nakon napuštanja službe. Također je izvanredan po krivičnim sankcijama za ostvarivanje privatnih interesa prilikom obavljanja javne funkcije i za aktivnosti nakon napuštanja službe u preduzećima, kojima je upravljano u posljednjih pet godina.

Mađarska: U Mađarskoj postoji potpun sistem pravila i propisa koji uređuje nespojivosti, ali nedostaju propisi koji uređuju sukob interesa, kao i nezavisno tijelo koje je potrebno za nepristrano otkrivanje i istraživanje sukoba interesa.

Poljska: Poljska je zemlja sa najvišim indeksom percepcije korupcije od svih zemalja koje su istražene u ovom izvještaju. Razlozi za ovo su kompleksni i teško ih je sažeti, ali postoji jedno pitanje koje je važno razmotriti: u poljskom društvu sukob interesa se ne povezuje sa korupcijom. To je vjerovatno jedan od razloga zašto se zakonski sistem koji je donesen još uvijek ne provodi u potpunosti i zašto postoji određeni oprost kadgod javni zvaničnici prekrše pravila koja uređuju sukob interesa. Potrebna su društvena i zakonska poboljšanja, te se nova vlada mora njima pozabaviti.

Njemačka: Njemački model je najbolji primjer dobrog pravnog pristupa rješavanju problema sukoba interesa. Očigledno bi bilo neophodno da postoji veoma razvijen i sofisticiran okvir upravnog prava da bi se ovakav pristup uveo u neku drugu zemlju.

Italija: Italija je zemlja sa najvišim nivoom primijećene korupcije u razvijenijim zemljama. Sada također ima još jednu specifičnu odliku, a to je činjenica da je najbogatiji čovjek u zemlji, koji je također i vlasnik najvažnijeg dioničarskog društva za komunikacije, izabran kao premijer. Konačno, većina radnih mjesta u javnom sektoru u Italiji je privatizirana i od 1993. godine podliježu kolektivnom ugovoru, iako dužnosti zaposlenika u javnom sektoru još uvijek jednostrano definira javni poslodavac, u skladu sa članom 54 Ustava, u kojem se navodi da građani kojima su povjerene javne funkcije moraju da ih obavljaju disciplinirano i časno. U svakom slučaju, kolektivni ugovori o radu su nadležni za definiranje prijestupa i disciplinskih mjera, a nije uobičajeno da su u njima predviđene sankcije za slučajeve sukoba interesa.

Španija: Španija je učinila značajne napore da uredi pitanje sukoba interesa. Španski propisi, sa veoma malo izuzetaka, uvode ograničenja javnim zvaničnicima u pogledu pristupa ugovornom postupku itd. S druge strane, visokorangirani zvaničnici moraju dati izjavu o svojim aktivnostima i interesima, a također moraju popuniti detaljne formulare u kojima navode svoje imovinsko stanje, i to ne samo kada preuzimaju dužnost, nego također jednom godišnje i kada napuštaju javnu funkciju. Pored toga, obavezni su da navedu privatne aktivnosti kojima će se baviti nakon okončanja njihove javne dužnosti. Konačno, novi zakon koji je spomenut iznad će zahtijevati da visokorangirani zvaničnici navedu gdje su prije radili, uključujući pozicije savjetnika, ali i da navedu gdje su na bilo koji način bili uključeni. Ovo se također odnosi na njihove supružnike i bilo koje druge osobe sa kojima žive u sličnom ličnom odnosu, te na rođake drugog koljena (npr. baća i sestre) tokom dvije godine prije njihovog imenovanja kao visokorangirani zvaničnici. Međutim, provedba zakona koji uređuju sukob interesa i nespojivosti u Španiji pokazala se veoma nedosljednom. Kao rezultat toga, najvažnije promjene koje treba ostvariti uključuju efikasnu provedbu starih i novih programa koji uređuju sukob interesa.

IV. ZAKLJUČCI I PREPORUKE ZA POLITIKU

1. **Sveobuhvatna strategija borbe protiv korupcije:** Iako to u zemljama koje su prije 2004. godine bile članice EU nije proširena uobičajena praksa, čini se korisnim – prema iskustvu Njemačke, Mađarske, Latvije i Poljske i drugih zemalja koje su postale članice poslije 2004. godine – da politika koja uređuje sukob interesa bude dio šire strategije ili državnog političkog dogovora u vezi sprječavanja i borbe protiv korupcije, a koji se zasniva na političkom konsenzusu koji je inkluzivan u najvećoj mogućoj mjeri. Ova strategija trebala bi uzeti u obzir strukturalni okvir, preventivne mjere, tijela i postupke za otkrivanje i istraživanje, te sistem kažnjavanja. Politika koja uređuje sukob interesa – kao i bilo koja druga javna politika – ne može se uspješno formulirati i provesti ako ne postoji efektivna strategija izgradnje uspješne koalicije sa ključnim interesnim grupama⁷:

⁷ Pfeffer, Jeffrey (1992), *Managing with Power*, Harvard Business School Press, Boston, predlaže sljedeće korake kod odlučivanja o bilo kojoj strategiji. Iako su oni predloženi za kontekst privatnog sektora, neki od njih se mogu prilagoditi javnom sektoru: 1) Odlučite koji su Vam ciljevi, šta pokušavate postići; 2) Dijagnosticirajte obrasce zavisnosti i uzajamne zavisnosti; npr. koji su pojedinci ili grupe uticajni i važni za ostvarivanje Vaših ciljeva?; 3) Kakva će njihova stajališta vjerovatno biti? Šta će oni misliti o onome što Vi pokušavate uraditi?; 4) Koje su osnove njihove moći i uticaja?; 5) Koje

Formuliranje i provedba uspješne politike koja uređuje sukob interesa je težak i izazovan posao, ali ukoliko vlada želi povećati povjerenje javnosti u demokratske institucije i političke aktere i izgraditi bolju i efikasniju demokratiju, on nije samo nužan, nego neizbježan.

2. **Set jasnih etičkih standarda u javnom životu:** Nije samo korisno imati široku strategiju sprječavanja i borbe protiv korupcije, nego i postaviti jasne i zajedničke etičke standarde u javnom životu. Osnovni i sveuhvatni etički kodeks mora voditi postupke javnih zvaničnika. Najbolje je slijediti primjer britanskog pristupa, iako bi odgovarajuća adaptacija morala biti prilagođena zakonima i konvencijama odnosne zemlje.
3. **Dobri administrativni okviri i okvir krivičnog zakona:** Potrebno je razviti dobar administrativni okvir i okvir krivičnog zakona unutar kojeg bi politika koje uređuje sukob interesa mogla biti efikasno provedena.
4. **Profesionalna državna služba i nezavisno sudstvo:** Međutim, da bi ovi okviri bili efikasni, također je potrebna profesionalna državna služba i nezavisno sudstvo. Mogao bi biti zanimljiv njemački model administrativnog i krivičnog zakona, ali je francuski pristup također veoma zanimljiv u pogledu državnih službenika, iako manje u pogledu političara.
5. **Pažljivo regulirano osporavanje i opoziv prilikom donošenja javnih odluka:** Kamen temeljac za dobar program koji uređuje sukob interesa je postojanje čvrstog propisa o osporavanju. Ovo zahtijeva potpunu i detaljnu listu uzroka suzdržavanja i opoziva. Za uređenje pitanja osporavanja, francuski, njemački i španski pristup mogu biti veoma korisni.
6. **Ograničenje ili čak zabrana da javni zvaničnici imaju zaposlenje izvan uprave:** Stroga ograničenja pomoćnog zaposlenja su apsolutno neophodna za članove vlade i javne zvaničnike. Unatoč tome je preporučljivo da se ovakva ograničenja uspostave i za državne službenike i sudije. Ukoliko se odrede ova ograničenja, državni službenici i sudije bi trebali dobiti primjerene plaće. Pored toga, ako lokalno izabrani zvaničnici dobijaju primanja iz javnih sredstava, na njih bi se trebala odnositi ograničenja slična onima koja se odnose na državne službenike i imenovane političke dužnosnike. U pogledu na imenovane političke dužnosnike bi mogao pomoći španski model, francuski model za državne službenike, njemački model za sudstvo, a britanski model za lokalno izabrane zvaničnike. Nijednom javnom zvaničniku ne bi trebalo biti dozvoljeno da vrši duplo plaćene javne dužnosti, da sudjeluje u poslovnim partnerstvima ili da obavlja dužnosti direktora uprava privatnih preduzeća.
7. **Izjašnjavanje o dohotku:** Izjašnjavanje o dohotku nije apsolutno neophodno ako postoji izjašnjavanje o imovini i izjašnjavanje interesa, ali može pomoći u kontroliranju imenovanih političkih dužnosnika i lokalno izabranih zvaničnika. Previše je skupo da se svi državni službenici obvežu na izjašnjavanje o imovini, i vjerovatno bi bilo dovoljno da se na ovo obvežu samo viši rukovoditelji. Kod reguliranja ovakve vrste izjašnjavanja mogao bi biti koristan španski i portugalski pristup.
8. **Izjašnjavanje o vlasništvu:** Izjašnjavanje o vlasništvu može biti veoma korisno prilikom otkrivanja i kontroliranja slučajeva sukoba interesa kod lokalno izabranih zvaničnika, poslanika i imenovanih političkih dužnosnika. Međutim, možda nije nužno da se svi državni službenici obvežu da daju izjave o imovini, a možda bi bilo i preskupo; dovoljno je na ovo obvezati više rukovoditelje i državne službenike koji pripadaju rizičnim kategorijama i sektorima. Mađarski pristup – kao i francuski, portugalski i španski pristup – mogao bi biti koristan prilikom reguliranja ovog pitanja.
9. **Izjašnjavanje o porodičnom dohotku:** Izjašnjavanje o porodičnom dohotku i imovini je mjera koja je suviše stroga i vjerovatno ju je teško ustavno poduprijeti. Vjerovatno je najbolje rješenje da ovo bude na dobrovoljnoj bazi ili da se na ovo obvežu samo viši javni zvaničnici u vladinim ili drugim visokim državnim institucijama.

su osnove Vaše moći i uticaja? Koje osnove uticaja možete razviti da biste ostvarili veću kontrolu nad situacijom?; 6) Koje od različitih strategija i taktika za obavljanje moći koje se čine prikladnijim će vjerovatno biti efikasne, s obzirom na situaciju sa kojom se suočavate?; 7) Na osnovu gore navedenog, odaberite način postupanja da biste nešto obavili; 8) Konačno, nemojte zaboraviti vršiti evaluaciju kao od početka procesa; veoma je važno učiti iz prakse i interakcije.

10. **Izjava o poklonima:** Bolje je da postoje jasna i snažna ograničenja primanja poklona i drugih beneficija nego da njihovo prijavljivanje bude obavezno. Pokloni mogu biti prvi korak ka podmićivanju, te bi shodno tome trebali biti u potpunosti zabranjeni, naročito kada a) se daju kao znak zahvalnosti za nešto što je javni zvaničnik uradio prilikom obavljanja svojih dužnosti, a nisu ni zatraženi niti ohrabreni; b) bacaju sumnju na nezavisnost i slobodu djelovanja javnog zvaničnika; i c) organizacije i građani o njima ne mogu biti obaviješteni na transparentan način. Zvanični pokloni koji su uručeni članovima vlade i imenovanim političkim dužnosnicima trebaju pripasti državi. Prigodni pokloni (npr. značke ili olovke) mogu se primiti samo ukoliko je njihova novčana vrijednost veoma niska.
11. **Upotreba internih podataka:** Privatna upotreba internih podataka treba biti krivično sankcionirana, barem kadgod ona uključuje novčanu korist za javnog zvaničnika ili njegovu/njenu porodicu. Da bi se otkrila ova zloupotreba, postojanje državnog ili regionalnog registra javnih zvaničnika kod kojih postoji rizik može biti korisno. Moglo bi pomoći i periodično ili nasumično provjeravanje imovine ovih javnih zvaničnika.
12. **Izjašnjavanje i prijavljivanje ličnih interesa:** Izjašnjavanje i prijavljivanje ličnih interesa čini jedan drugi kamen temeljac dobre politike koja uređuje sukob interesa. Članovi vlade, poslanici, lokalno izabrani zvaničnici i imenovani politički dužnosnici bi trebali dati izjavu o svojim interesima formalnim dokumentom koji se obnavlja svaki put kada se ovi interesi promijene. Visokorangirane državne službenike i državne službenike koji pripadaju rizičnim kategorijama i sektorima bi također trebalo prinuditi da se izjasne o svojim interesima i da ih prijave. Dobar primjer za slijediti je britanski model.
13. **Javnost izjava:** Izjave o interesima i imovini izabranih zvaničnika i imenovanih političkih dužnosnika trebaju biti otvorene prema nadzoru javnosti, a istovremeno trebaju poštivati pravila o sigurnosti i zaštiti privatnosti. Međutim, u slučaju državnih službenika bilo bi poželjno da su njihove izjave i otkrivanja dostupne samo odgovarajućem šefu agencije ili organu koji je zadužen za kontrolu i prijavljivanje. Portugalski i latvijski model su zanimljivi, iako bi im bila potrebna određena poboljšanja u skladu sa gore naznačenim kriterijima.
14. **Ograničavanja zaposlenja nakon napuštanja funkcije:** Potrebno je ograničiti i kontrolirati zapošljavanje u poslovnom ili nevladinom sektoru nakon napuštanja dužnosti, zato što se od javnih zvaničnika očekuje da ne zloupotrebljavaju javni ili službeni položaj koji su prethodno imali, uključujući i povjerljive informacije koje su imali na tom položaju, posebno kada traže zaposlenje ili imenovanje na novu dužnost nakon što napuste javni položaj. Ovdje su za državne službenike veoma zanimljiv britanski i francuski pristup, a za imenovane političke dužnosnike španski i portugalski modeli.
15. **Vanjske aktivnosti za vrijeme obavljanja javne dužnosti:** Vanjska, konkurentna imenovanja u nevladinom sektoru, sindikatima ili političkim strankama – čak i kada za to nisu plaćeni – mogla bi baciti sumnju na nepristranost javnih zvaničnika. Kao posljedica toga, svaka dobra politika koja uređuje sukob interesa trebala bi regulirati i uzeti u obzir ovakva zaposlenja. U Francuskoj, Njemačkoj, a naročito u VB, postoje čvrsta pravila koja bi mogla potaknuti razumno uređenje u ovom pogledu. Obično su izabrani zvaničnici i članovi vlade članovi političkih stranaka, a ovo je dobro i neizbježno u demokratiji, ali prilikom obavljanja službenih dužnosti treba diferencirati između institucionalne politike i stranačke politike.
16. **Vlasništvo dionica u privatnim preduzećima:** Slučaj Italije pokazuje nam važnost ličnih i porodičnih ograničenja na vlasništvo privatnih preduzeća. Privatna preduzeća koja su pod kontrolom ili podliježu odlukama javnog zvaničnika ne bi trebala biti u vlasništvu tog javnog zvaničnika. Javni zvaničnici ne bi trebali biti vlasnici privatnih preduzeća koja sklapaju ugovore ili imaju partnerski odnos sa javnim sektorom. Privatni interesi bi u tom slučaju mogli ugroziti primjereno vršenje službenih dužnosti zvaničnika. Vlasništvo malog udjela dionica u velikim preduzećima može biti dozvoljeno kada su dio privatne investicije i ne utiču na politiku ovih preduzeća, ali se ovo mora proučiti zasebno za svaki slučaj, u zavisnosti od dužnosti koju vrši javni zvaničnik. Lišavanje, bilo prodajom ili uspostavljanjem ugovora o predaji upravljanja, je najbolje rješenje kadgod postoji sukob interesa u vezi sa vlasništvom preduzeća. Zanimljiv je britanski, francuski, portugalski i španski model.

17. **Sistem otkrivanja i istraživanja, uključujući nezavisno specijalizirano tijelo:** Uređenje sukoba interesa u Evropi se ne razlikuje mnogo od jedne zemlje do druge, a u nekim zemljama postoje čak veoma slični propisi, ali posljedice nisu uvijek iste. Razlozi za ove razlike imaju uzroke u provedbi politika. Da bi se uspješno provela politika koja uređuje sukob interesa, potrebno je postojanje pouzdanog sistema otkrivanja. Zakon o otkrivanju javnog interesa bi mogao značajno pomoći prilikom otkrivanja povreda pravila koja uređuju sukob interesa. Ovakav zakon bi trebao pružiti ljudima način na koji da prijave nepravilnosti u javnom sektoru kada na osnovu opravdanih razloga vjeruju da je informacija kojom raspolažu tačna. Zakon bi također trebao predvidjeti kazne za svjesno pružanje pogrešnih informacija ili informacija koje navode na pogrešno mišljenje i trebao bi obezbijediti dugoročnu zaštitu ljudi koji prijavljuju nepravilnosti. Britanski i njemački programi bi mogli biti veoma korisni prilikom oblikovanja ove politike. Međutim, postojanje nezavisnog tijela odgovornog za sistem otkrivanja apsolutno je neophodno – organizacije koja raspolaže dovoljnim brojem radnika i sa dovoljno ovlasti da provodi istrage i krivično gonjenje kada je to potrebno. Latvijski Biro bi mogao poslužiti kao rješenje koje bi zemlja mogla analizirati i prilagoditi svojoj kulturi i zakonima. Također bi se moglo ugledati na španski Ured za borbu protiv korupcije i krivično gonjenje.
18. **Kompatibilnost i komplementarnost krivičnih i administrativnih kazni:** Kada se dokaže da je došlo do povrede zakona, neophodno je da postoji sistem kažnjavanja, bez ikakvih izuzetaka. Potrebne su i krivične i disciplinske sankcije. Francuski model je dobar primjer za analizu, kao što su i njemački i poljski sistem. No da bi se uspješno provele krivične sankcije, nužno je postojanje dobrog sistema istraživanja i krivičnog gonjenja. Kao što je nagoviješteno iznad, u Španiji postoji posebni Ured javnog tužioca za borbu protiv korupcije. Ovaj Ured podržava nekoliko specijaliziranih jedinica, kao i javni tužioci iz Ureda javnog tužioca koji su specijalizirani za oblast ekonomije i porezne prevare. Ovaj model vrijedi istražiti i pokušati uvesti slične urede. Također su potrebne disciplinske administrativne sankcije. Zanimljiv je španski model administrativnih sankcija za povrede zakona od strane imenovanih političkih dužnosnika, naročito zabrana imenovanja na javnu funkciju u vremenskom periodu u trajanju od deset godina nakon ovakvog prekršaja. No unatoč tome, za disciplinske administrativne sankcije također je potreban dobar sistem istraživanja i krivičnog gonjenja, što je razlog zašto bi interne inspektore trebalo obučavati o ovim pitanjima unutar koordiniranog programa. Ponekad nekoliko sankcija koje su izrečene „velikim igračima“ mogu imati isti dugoročni učinak dobrovoljnog pridržavanja većine.

PRILOG 1

Podaci/zemlje	LATVIJA	POLJSKA	MAĐARSKA	VB	ITALIJA	FRANCUSKA	NJEMAČKA	PORTUGAL	ŠPANIJA
Je li dio šire politike?	Da, politike sprječavanja i borbe protiv korupcije	Da, politike sprječavanja i borbe protiv korupcije	Da, dio propisa koji uređuju borbu protiv korupcije.	Da (dio etičkih standarda u javnom sektoru).	Ne.	Ne.	Da, postoji šira politika borbe protiv korupcije od 1995.	Da.	Ne.
Preventivni pristup?	Prevenција i liječenje	Prevenција i liječenje	Prevenција i liječenje	Da, uz savjetovanje u određenim slučajevima.	Prevenција.	Prevenција i liječenje	Uglavnom prevenција.	Da.	Prevenција.
<u>Preventivne mjere</u> 1. Ograničavanje dodatnog zapošljavanja. a. Imenovani politički dužnosnici i članovi vlade b. Državni službenici. c. Sudstvo d. Parlamenti e. Lokalno izabrani zvaničnici. 2. Izjašnjavanje o ličnom dohotku. a. Imenovani politički dužnosnici i članovi vlade b. Državni službenici. c. Sudstvo	1.a Da, neke 1.b Da, neke 1.c Da 1.d i e Ne 2.a Da 2.b Da 2.d Da 2.e Da	1.a Da, veoma stroga 1.b Da 1.c Da 1.d Da, ali spojivo sa zaposlenjem u privatnom sektoru. 1.e Da 2. a Da 2. e Da	1.a Da 1.b Da, različita pravila. 1.c Da 1.d Da, ali spojivo sa zaposlenjem u privatnom sektoru. 1.e Da, ali spojivo sa poslaničkim statusom u parlamentu. 2. d Da	1.a Da 1.b Da 1.c Da 1.d Može vršiti određena druga 1.e Može vršiti određena druga 2.d Da, ukoliko iznosi više od 1% plaće	1.a Da. 1.b Da, neke 1.c Da 1.d Da, neke 1.e Da, neke. 2.a (prije zapošljavanja, izvori prihoda tokom prethodna tri mjeseca) 2 d Da	1.a Da 1.b Da, veoma stroga. 1.c Da 1.d Da, ali spojivo sa zaposlenjem u privatnom sektoru. 1.e Da, ali spojivo sa poslaničkim statusom u parlamentu 2. Ne	1.a Da, veoma stroga. 1.b Da 1.c Da 1.d Da, samo za određena zaposlenja u javnom sektoru. 1.e. U zavisnosti od zakona saveznih pokrajina. 2.d Da (uplaće iznad 10.000 EUR moraju se prijaviti).	1.a Da 1.b Da 1.c Da 1.d Može vršiti određena druga 1.e Može vršiti određena druga 2.a, d, e Da 3. Ne	1.a Da, veoma stroga. 1.b Da 1.c Da 1.d Da, veoma stroga 1.e Da, ukoliko se odluče za zaposlenje s punim radnim vremenom. 2.a Da, godišnje. 2.b Ne 2.c Ne 2.d Da (samo prijavljuju plaćene aktivnosti) 2.e Da, prije zaposlenja.

Podaci/zemlje	LATVIJA	POLJSKA	MAĐARSKA	VB	ITALIJA	FRANCUSKA	NJEMAČKA	PORTUGAL	ŠPANIJA
d. Parlamenti e. Lokalno izabrani zvaničnici	3. Ne	3. a i e Da (supružnici)	3. Ne	3.a,b,c,d,e: Ne	3. a Da (poduzetničke aktivnosti)	3. Ne	3. Ne		3.a Dobrovoljno (supružnici)
3. Izjašnjavanje o porodičnom dohotku. a. Imenovani politički dužnosnici i članovi vlade b. Državni službenici. c. Sudstvo d. Parlamenti e. Lokalno izabrani zvaničnici	4.a Da 4.b Da 4.d.Da 4.e Da	4.a Da 4.b Da 4.c Da 4.d. Da 4.e Da	4.a Da 4.b Da, viši rukovodioci. 4.d Da	4.a,b,c,e: Ne 4.d: Da ukoliko vrijednost prelazi 59.000 £	4. a Da (prije zapošljavanja, poduzetnička imovina) 4. d Da	4.a Da, uključujući javna preduzeća. 4. b Ne. 4.d Da 4.e Samo neki od njih	4.b Samo je potrebna izjava od kandidata za radno mjesto u državnoj službi, u kojoj se izjašnjavaju da nemaju visoke dugove.	4.a, d, e Da	4.a Da 4.b Ne 4.c Ne 4.d Da 4.e Da
4. Izjašnjavanje o privatnom vlasništvu. a. Imenovani politički dužnosnici i članovi vlade b. Državni službenici. c. Sudstvo d. Parlamenti e. Lokalno izabrani zvaničnici	5. Ne	5. a i e Da (supružnici).	5. a Da, članovi porodice koji žive sa imenovanim dužnosnikom. 5. b Da, samo članovi porodica viših rukovodioca.	5. Ne	5.a Da (poduzetnička imovina).	5. Ne	5. Ne	5. Ne	5.a Samo dobrovoljno (supružnici).
5. Izjašnjavanje o porodičnom vlasništvu. a. Imenovani politički dužnosnici i								6. Ne	

Podaci/zemlje	LATVIJA	POLJSKA	MAĐARSKA	VB	ITALIJA	FRANCUSKA	NJEMAČKA	PORTUGAL	ŠPANIJA
<p>članovi vlade</p> <p>b. Državni službenici.</p> <p>c. Sudstvo</p> <p>d. Parlamenti</p> <p>e. Lokalno izabrani zvaničnici</p> <p>6. Izjava o poklonima.</p> <p>a. Imenovani politički dužnosnici i članovi vlade</p> <p>b. Državni službenici.</p> <p>c. Sudstvo</p> <p>d. Parlamenti</p> <p>e. Lokalno izabrani</p> <p>7. Sigurnost i kontrola pristupa internim infomacijama.</p> <p>a. Imenovani politički dužnosnici i članovi vlade</p> <p>b. Državni službenici.</p> <p>c. Sudstvo</p> <p>d. Parlamenti</p> <p>e. Lokalno izabrani</p> <p>8. Izjašnjanje o privatnim interesima relevantnim za</p>	<p>6.a Da</p> <p>6.b Da</p> <p>6.d Da</p> <p>6.e Da</p> <p>7.Ne</p> <p>8. Ne</p>	<p>6.a i e Da</p> <p>7. b Da, ali samo povjerljivo, ne postoje ograničenja upotrebe zvaničnih informacija za ličnu dobit.</p> <p>8. Ne</p>	<p>6.d Da</p> <p>7. b i d Da</p> <p>8. Ne</p>	<p>6.a Da</p> <p>6.d Da, ukoliko vrijedi više od 1% plaće</p> <p>7.a Da.</p> <p>8.a Da</p> <p>8.b Da</p> <p>8.c Da (Uključuje porodične interese i blisko povezane osobe)</p>	<p>6 Ne</p> <p>7 Ne</p> <p>8. a. Prije zapošljavanja, poduzetnički i privatni interesi.</p>	<p>6. d Da</p> <p>7. b Da</p> <p>8. Ne</p>	<p>6.a Da</p> <p>6.d Da, kada vrijedi više od 5000 EUR.</p> <p>7Ne</p> <p>8. c Da</p>	<p>7. Ne</p> <p>8.a Da (prethodne tri godine)</p> <p>8.c Nije obavezno</p>	<p>6.a Da</p> <p>7.a Da</p> <p>7.b Da</p> <p>7.c Da</p> <p>7.d Da</p> <p>8.a Da (prethodne dvije godine).</p> <p>8.c Da</p>

Podaci/zemlje	LATVIJA	POLJSKA	MAĐARSKA	VB	ITALIJA	FRANCUSKA	NJEMAČKA	PORTUGAL	ŠPANIJA
vođenje ugovora. a. Imenovani politički dužnosnici i članovi vlade b. Državni službenici. c. Lokalno izabrani	9. Ne	9. Ne	9. d Da	9. a Da 9.b Da 9.c Ne 9.d Da 9.e Da (Uključuje porodične interese i blisko povezane osobe)	9. a Prije zapošljavanja, poduzetnički i privatni interesi.	9. Ne	9. d. Da 9. e Da	9.a Da (prethodne tri godine) 9.d Da 9.e Nije obavezno	9.a Da (prethodne dvije godine). 9.d i e Da.
9. Izjašnjanje o privatnim interesima relevantnim za donošenje odluka i glasanje. a. Imenovani politički dužnosnici i članovi vlade b. Državni službenici. c. Sudstvo d. Parlamenti e. Lokalno izabrani	10. Ne	10. Ne	10. Ne	10.a Da 10.b Da 10.c Da (Uključuje porodične interese i blisko povezane osobe)	10.a Prije zapošljavanja, poduzetnički i privatni interesi.	10. Ne	10. c Da	10.a Da	10.a Da (prethodne dvije godine). 10. c Da.
10. Izjašnjanje o privatnim interesima relevantnim za učestvovanje u pripremanju ili savjetovanju o politici. a. Imenovani politički dužnosnici i	11. Da	11. Da, ali samo kod e)	11. Ne	11.a Da, poklona. 11.d Da, interesa	11. d Da	11. Ne	11. d Da	11.a, d, e Da, onih o prihodu i interesima	

Podaci/zemlje	LATVIJA	POLJSKA	MAĐARSKA	VB	ITALIJA	FRANCUSKA	NJEMAČKA	PORTUGAL	ŠPANIJA
<p>članovi vlade b. Državni službenici. c. Lokalno izabrani</p> <p>11. Javno objavljivanje izjava o interesima, dohotku i vlasništvu. a. Imenovani politički dužnosnici i članovi vlade b. Državni službenici. c. Sudstvo d. Parlamenti e. Lokalno izabrani</p> <p>12. Ograničavanje i kontrola zapošljavanje u poslovnom ili nevladinom sektoru nakon napuštanja dužnosti. a. Imenovani politički dužnosnici i članovi vlade b. Državni službenici. c. Sudstvo d. Parlamenti e. Lokalno izabrani</p>	<p>12. Ne</p> <p>13. Ne</p>	<p>12. a (moraju dobiti dozvolu) 12. b i e (jedna godina nakon napuštanja).</p> <p>13. a i e Da.</p>	<p>12. Ne</p> <p>13. d Da</p>	<p>12.b Da, u trajanju od dvije godine i moraju prijaviti pristupe</p> <p>13.a Smiju biti zadržani samo kod vrijednosti ispod 140 funti. 13.b Da 13. d Da, kada je vrijednost viša od 125 funti moraju se prijaviti.</p>	<p>12. b Da (neka)</p> <p>13. Ne</p> <p>14. c Da</p>	<p>12. a Da 12. b Da (5 godina). 12. d Veoma malo (spašavanje institucija ili korporacija koje su subvencionirane od strane vlade) 12. e Da</p> <p>13. Nema kontrole, ali postoje ograničenja kada utiču na nezavisnost.</p>	<p>12. Ne</p> <p>13. a i b Da</p>	<p>12.a Da, u trajanju od tri godine</p> <p>13. Ne</p>	<p>11.a Da, samo članovi vlade i državni tajnici. 11. d i e Da, ali samo na zahtjev.</p> <p>12.a Da (dvije godine).</p> <p>13.a, b, c, d, i e Da.</p>

Podaci/zemlje	LATVIJA	POLJSKA	MAĐARSKA	VB	ITALIJA	FRANCUSKA	NJEMAČKA	PORTUGAL	ŠPANIJA
13. Ograničavanje i kontrola poklona i drugih vrsta beneficija. a. Imenovani politički dužnosnici i članovi vlade b. Državni službenici. c. Sudstvo d. Parlamenti e. Lokalno izabrani	14.a i c DA	14. a, b, c Da	14. b Da. Nije dozvoljeno da budu na vodećim pozicijama u političkim strankama 14. c Da	14.a Da 14.b Da 14.c Da 14.d Da 14.e Da			14. a Da. Zakon zabranjuje imanovanje na honorarne pozicije.	14. Ne	14.a Da 14. b Samo određeni državni službenici kao vojnici. 14. c Da 14. e Da (NVO).
14. Ograničavanje i kontrola vanjskih konkurentskih zaposlenja (npr. u nevladinom sektoru ili političkoj stranci). a. Imenovani politički dužnosnici i članovi vlade b. Državni službenici. c. Sudstvo d. Parlamenti e. Lokalno izabrani	15. Da	15. a, b, c, e Da	15. Ne	15.a,b,c,e Da	15. a, b, c, e Da		15. a Da 15. b Da 15. c Da 15. e Da	15. a, b, c, e Da	15. a Da 15. b Da 15. c Da 15. e Da
15. Osparavanje (rutinsko)	16.a Da 16.b Da 16 d Da 16.e Da	16. a i b (Ne više od 10% dionica u preduzeću koje je zasnovano prema trgovačkom	16. b Da. Nije problem vlasništvo, samo	16.a,b,c,d,e: Da	16. d i e Da, kada su pod kontrolom ili odlukom.	15. a, b, c, e Da	16. Ne	16. a, b, c, d, e, Da	16. a, b, c, d, e, Da

Podaci/zemlje	LATVIJA	POLJSKA	MAĐARSKA	VB	ITALIJA	FRANCUSKA	NJEMAČKA	PORTUGAL	ŠPANIJA
<p>povlačenje)</p> <p>a. Imenovani politički dužnosnici i članovi vlade</p> <p>b. Državni službenici.</p> <p>c. Sudstvo</p> <p>d. Parlamenti</p> <p>e. Lokalno izabrani</p> <p>16. Lična i porodična ograničenja na vlasništvo privatnih kompanija.</p> <p>a. Imenovani politički dužnosnici i članovi vlade</p> <p>b. Državni službenici.</p> <p>c. Sudstvo</p> <p>d. Parlamenti</p> <p>e. Lokalno izabrani</p> <p>17. Lišavanje, ili prodajom ili uspostavljanjem zaklade ili ugovora o predaji upravljanja.</p> <p>a. Imenovani politički dužnosnici i članovi vlade</p> <p>b. Državni službenici.</p>	17. Ne	<p>pravu).</p> <p>16. e Nije dozvoljeno posjedovanje privatnog preduzeća.</p> <p>17. a, b i e moglo bi biti nužno nakon izjašnjavanja o privatnim interesima.</p>	<p>nespojivost izvršnih funkcija i članstva u odborima.</p> <p>17. Ne</p>	17.a Da	<p>17. e Lišavanje bi moglo biti rješenje sukoba kod lokalno izabраниh, ali ne u državnoj vladi. Slijepi aranžmani („blind trust“) nezakoniti.</p>	<p>odlukom.</p> <p>17. Da</p>	17. Ne	17. Ne	17.a Da

Podaci/zemlje	LATVIJA	POLJSKA	MAĐARSKA	VB	ITALIJA	FRANCUSKA	NJEMAČKA	PORTUGAL	ŠPANIJA
c. Sudstvo d. Parlamenti e. Lokalno izabrani									
<u>Otkrivanje</u> 1. Zaštita ljudi koji prijavljuju nepravilnosti? 2. Nezavisno tijelo?	1. Ne 2. (CPCB) Biro za zaštitu i borbu protiv korupcije (uživa određeni nivo nezavisnosti).	1. Ne 2. Nema nezavisnog tijela. Otkrivanje se vrši kroz hijerarhiju (nadgledanje vrše premijer i ministri središnje vlade; upravitelji i Samoupravni žalbeni odbori u lokalnoj vlasti). U otkrivanju	1. Da. 2. Nema nezavisnog tijela. Otkrivanje se vrši kroz hijerarhiju.	1. Da 2. Odbor za postavljanje standarda u javnom životu; parlamentarni povjerenik za standarde; i Vijeće za standarde za Englesku (sa regionalnim uredima) za lokalni nivo vlasti	1. Ne 2. Italijanska Tijela za zaštitu tržišnog natjecanja i italijanska Regulatorna Tijela za komunikacije samo za članove vlade. Državni službenici i sudstvo: kroz hijerarhiju.	1. Ne 2. Komisija za transparentnost političkog finansiranja (PFTC) (nije nezavisna) kontrolra izjašnjavanje o imovini. Tri profesionalne etičke komisije vrše kontrolu zapošljavanje u poslovnom	1. Da 2. Ne. Otkrivanje se vrši kroz hijerarhiju.	1. Ne 2. Ustavni sud	1. Ne 2. Za imenovane državne i političke dužnosnike: Ured za rješavanje sukoba interesa (uživa određenu nezavisnost). Državni službenici i sudstvo: kroz

Podaci/zemlje	LATVIJA	POLJSKA	MAĐARSKA	VB	ITALIJA	FRANCUSKA	NJEMAČKA	PORTUGAL	ŠPANIJA
		pomaže Vrhovna komora za kontrolu i ombudsman. Državni trezor nadgleda lokalni nivo vlasti.			Parlament: predsjedavajući Domova. Također visoki povjerenik za sprječavanje i borbu protiv korupcije i druge oblike prijestupa u javnoj upravi.	sektoru nakon napuštanja dužnosti.			hijerarhiju. poslanici: predsjedavajući Domova. Lokalno izabrani: putem žalbi
<u>Istraživanje</u> 1. Ko? 2. Bankovni računi 3. Porezni podaci	1. CPCB 2 i 3 Da	1. Javni tužioci ukoliko se radi o krivičnom djelu. Također i policija i Agencija za unutrašnju sigurnost. Ukoliko ne, hijerarhija (premijer i ministri središnje vlade; upravitelji i Samoupravni žalbeni odbori u lokalnoj vlasti). Državni trezor istražuje izjave lokalnih javnih zvaničnika	1. Biro za registar i kontrolu izjava o imovini (ADRCB). 2 i 3. Da.	1.Parlamentarni povjerenik za standarde i Vijeće za standarde (lokalni nivo vlasti) 2 i 3. Samo prilikom krivične istrage	1. Italijansko Tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja i italijansko Regulatorno tijelo za komunikacije. U krivičnim slučajevima javni tužioci. 2 i 3 Da, ali je potreban nalog sudije.	1. Sudije (krivično), Komisija za borbu protiv pranja novca (TRACFIN) i PFTC 2 i 3 samo sudije.	1. Javni tužioci ukoliko se radi o krivičnom djelu. Porezni inspektori ukoliko se radi o poreznoj prevari. 2 i 3 samo sudije. Porezni inspektori također mogu kontrolirati podatke na bankovnim računima.	1.Ustavni sud, i sudska vlast (Centralna direkcija za istraživanje ekonomskog i finansijskog kriminala i korupcije). 2 i 3 Samo prilikom krivične istrage	1. Za imenovane državne i političke dužnosnike: Ured za rješavanje sukoba. Ured može istraživati porezne podatke. Državni službenici i sudstvo: interni inspektori. Kada se radi o krivičnom djelu: javni tužioci (posebni Ured javnog tužioca za borbu protiv korupcije). 3. Samo sudije.
<u>Krivično gonjenje</u> Sudsko ili administrativno	CPCB: Administrativno Sudsko: javni tužioci	Sudsko: javni tužioci. Administrativno: Hijerarhija i nadzorno tijelo.	ADRCB: Administrativno gonjenje/ kažnjavanje. Sudsko samo	Obe vrste	Sudsko: Kada postoji korupcija. Administrativno: Kroz hijerarhiju.	Samo sudije: krivično. Administrativno: Inspektori za državnu službu	Samo sudije: krivično. Administrativno: Inspektori za državnu službu	Samo sudije: krivično. Administrativno: Inspektori za državnu službu	Krivična djela: Samo sudije. Administrativno: Inspektori i Ured za

Podaci/zemlje	LATVIJA	POLJSKA	MAĐARSKA	VB	ITALIJA	FRANCUSKA	NJEMAČKA	PORTUGAL	ŠPANIJA
			ako se radi o pomičivanju.						rješavanje sukoba interesa.
<p><u>Sankcije</u></p> <p>1. Krivične</p> <p>2. Disciplinske</p> <p>2.1 Obustava plaće</p> <p>a. Imenovani politički dužnosnici i članovi vlade</p> <p>b. Državni službenici.</p> <p>c. Sudstvo</p> <p>d. Parlamenti</p> <p>e. Lokalno izabrani</p> <p>2.2 Otkaz</p> <p>a. Imenovani politički dužnosnici</p> <p>b. Državni službenici.</p> <p>c. Sudstvo</p> <p>d. Parlamenti</p> <p>e. Lokalno izabrani</p> <p>3. Administrativne</p> <p>a. Imenovani politički dužnosnici</p> <p>b. Državni službenici.</p> <p>c. Sudstvo</p> <p>d. Parlamenti</p> <p>e. Lokalno izabrani</p>	<p>1. Da, do 5 godina zatvora ukoliko je počinjena značajna šteta.</p> <p>2.1 b, c Da</p> <p>2.2 a,b,c,d,e Da</p> <p>3. Da, fines and moral sanctions.</p>	<p>1. Krivične: Da. Lokalni javni zvaničnici dobijaju do tri godine zatvora za davanje lažne izjave.</p> <p>2.1. b i e Da</p> <p>2.2. a, b, c i e Da</p>	<p>1. Ne.</p> <p>2. 2 a, b.</p>	<p>1. Krivične: Da za lokalno izabrane zvaničnike i poslanike u regionalnim parlamentima za neosporavanje kada je bilo neophodno i neotkrivanje novčanih interesa (period tranzicije)</p> <p>2. Disciplinske: 2.1.b Da 2.1.d Da 2.2.b Da</p>	<p>1. Samo kada se radi o krivičnom djelu korupcije. Ali moguće i kada članovi valde ne pošalju izjavu o interesima ili u njoj navedu lažne podatke, nakon zahtjeva odgovornog organa.</p> <p>2. 1 b i c Da 2.2. b i c Da</p> <p>3. Izvještaj predsjedavajućim parlamentarnih domova je predviđen za povrede ovog zakona od strane članova.</p>	<p>1. Da, do 5 godina zatvora i novčane kazne u visini od 75.000 EUR za nezakonito ostvarivanje interesa.</p> <p>2. Disciplinske, 2.1 b i c Da 2.2 a, b i c Da</p> <p>3. a, b, c i e Nezakonito dodatno zaposlenje, novčane kazne do 1500 EUR.</p>	<p>1. Krivične: samo kada postoji kriminalna namjera. Krivična djela: Prihvatanje koristi (kao što su novac ili nakit), zloupotreba zakona i podmičivanje.</p> <p>2.1. b Da 2.1 c Da</p> <p>2.2. b Da 2.2. c Da</p> <p>3. Povreda pravila koja uređuju sukob interesa kod poslanika: Objavljivanje u Službenim novinama Parlamenta.</p>	<p>2.2.a, b i c Da</p> <p>3.a Zabrana vršenja javne funkcije u trajanju od tri godine.</p>	<p>1. Krivične: Samo kada se radi o krivičnom djelu (npr. podmičivanje).</p> <p>2. Disciplinske 2.1.b Da 2.1.c Da</p> <p>2.2.a. Da 2.2.b Da 2.2.c Da</p> <p>3. Imenovani politički dužnosnici i članovi vlade : Povreda zakona povlači za sobom objavljivanje u Službenom biltenu države. U slučaju ozbiljnih prekršaja: Zabrana imenovanja na</p>

Podaci/zemlje	LATVIJA	POLJSKA	MAĐARSKA	VB	ITALIJA	FRANCUSKA	NJEMAČKA	PORTUGAL	ŠPANIJA
									javnu dužnost u trajanju od do 10 godina. Povrat nezakonito stečenog novca.