



СИГМА

Поддршка за подобрување на раководењето и управувањето
Заедничка иницијатива на ОЕЦД и Европската унија, главно финансирана од ЕУ

**ПОЛИТИКИ И ПРАКСИ ЗА КОНФЛИКТ НА
ИНТЕРЕСИ
ВО ДЕВЕТ ЗЕМЈИ-ЧЛЕНКИ НА ЕУ:
КОМПАРАТИВЕН ПРЕГЛЕД**

Сигма документ бр. 36

**Документ подготвен за Сигма од:
Проф. Мануел Вилјорија, Универзитетот Реј Хуан
Карлос, Мадрид, Шпанија
декември 2005 г.**

Овој документ е издаден со финансиска поддршка од страна на Европската унија. Ставовите изразени овде, во никој случај не го одразуваат официјалниот став на Европската унија и не ги одразуваат ставовите на ОЕЦД и нејзините земји-членки или на земјите-кориснички што учествуваат во програмата на Сигма.

ПРЕДГОВОР

Овој документ е подготвен од Сигма, на барање од Министерството за внатрешни работи на Република Чешка, со цел да служи како основен компаративен работен документ за подготовка на нова политика и на прописи за конфликт на интереси во јавниот сектор во Чешка. Со оглед на генералистичката ориентираност, документот, исто така, може да биде корисен за други земји коишто спроведуваат специфични реформи во областа на конфликтот на интереси и општи реформи поврзани со антикорупциски политики и инструменти.

Овој документ обезбедува описни податоци и аналитички преглед на пристапите за управување со конфликти на интереси во јавниот сектор на девет европски земји, шест „стари“ членки на ЕУ (Франција, Германија, Италија, Португалија, Шпанија и Обединетото Кралство) и три „нови“ членки на ЕУ (Унгарија, Летонија и Полска). Документот, исто така, обезбедува некои заклучоци коишто вреди да се земат предвид при реформирање на политиките и на инструментите за подобрување на прописите и на праксите за конфликт на интереси.

Препораката на ОЕЦД од 2003 г. за насоки за управување со конфликт на интереси во јавните служби служеше како основа за развивање на концептуалната рамка и на анкетниот прашалник. Во почетокот на 2005 г., во земјите на југоисточна Европа е тестирана првобитна верзија на прашалникот. Насоките, исто така, обезбедија одредници на добра пракса за мерки за спречување конфликт на интереси. Дополнителни информации се достапни со посета на веб-локацијата www.oecd.org/gov/ethics.

Под раководство на Сигма, проф. Мануел Вилјорија од Мадрид го подготви овој документ врз основа на информациите собрани од горенаведените земји. Избраните национални експерти обезбедија информации како одговор на стандардизиран прашалник. Авторот и Сигма сакаат да им изразат благодарност на следниве национални соработници: г. Антоан Годберт, Генерална дирекција за јавна администрација и државна служба на Франција; д-р Бернард Шлоер од Германија; проф. Бернардо Џорџо Матарела од Универзитетот во Сиена, Италија; г. Жулио Набаис, генерален секретар на Парламентот на Португалија; проф. Мануел Вилјорија од Универзитетот Реј Хуан Карлос, Мадрид, Шпанија; г. Мајкл Карпентер, правен советник, Долниот дом на Обединетото Кралство; д-р Золтан Хазафи, заменик директор на Министерството за внатрешни работи на Унгарија; г. Алексеј Снитниковс од Бирото за спречување и борба против корупцијата во Летонија; како и проф. Патриција Јоана Сувај од Универзитетот на Бјалисток, Полска. Посебна благодарност до Јанос Берток од ОЕЦД/Гов за неговиот придонес и совет при подготовката на овој документ.

Сите девет национални придонеси содржат информации, од септември 2005 г., за правните пристапи, средства, институции, постапки и практики на управување коишто се усвоени за да се управува со конфликтот на интереси во соодветната земја. Секоја студија, исто така, обезбедува информации за системот на законско санкционирање предвиден за случаи каде биле повредени прописите, како и за типот на телото или органот, воспоставен за надзор на усогласеноста со прописите за некомпатибилност и конфликт на интереси.

За дополнителни информации контактирајте ги членовите на персоналот г. Франциско Кардона (francisco.cardona@oecd.org), Јанос Берток (janos.bertok@oecd.org) или г-ѓа Франсоаз Друијон (francoise.drouillon@oecd.org).

ВОВЕД

Документот е претставен во четири дела, со еден додаток што покажува синоптичка табела на деветте земји што се испитуваат.

Првиот дел воведува концептуална рамка и дефиниции на конфликт на интереси во јавниот сектор, а исто така се обидува да ги смести во контекст политиките за конфликт на интереси во рамките на пошироки политики насочени кон спречување и борба против корупцијата. Овој дел, исто така, ја покажува логичката подлога на овие политики и нивната важност за доброто функционирање на демократијата.

Вториот дел ги разгледува опсежните заеднички особини на структурите, механизмите и методите што се користат за управување со конфликт на интереси меѓу деветте избрани земји-членки на ЕУ. Тој, исто така, ги испитува и широките разлики во правните рамки, средствата за имплементација, процената, механизмите и средствата за спроведување. Овој документ има за цел во овој дел да ја покаже оправданоста зад разните политики за проектирање и воспоставување ограничувања за инаку легални економски, општествени и политички активности на јавните функционери, вклучително и на политичарите (во однос на економските активности и на транспарентноста) и на државните службеници (во однос на економските активности и вклученоста во политичка партија).

Третиот дел ги резимира анализите на случај за деветте земји, ги идентификува главните проблеми и тешкотии што се среќаваат во секоја земја при формулирање и спроведување на политиките за конфликт на интереси. Тој вклучува проценка на предностите и на неповолностите на разните правни инструменти во однос на нивната корисност во адекватното спречување и управување со реални ситуации на конфликт на интереси.

На крај, четвртиот дел од документот се фокусира на извлекување некои заклучоци што би можеле да се прочитаат како препораки што даваат различни мислења за формулирање и за спроведување антикорупциски политики и прописи и политики и прописи за конфликт на интереси.

I. КОНЦЕПТУАЛНА РАМКА

Дефинирање на конфликтот на интереси

Како концептуално упатување, овој документ пред сè ја користи генеричката дефиниција на ОЕЦД за конфликт на интереси. Дефиницијата гласи: „Конфликт на интереси вклучува конфликт помеѓу јавната должност и приватниот интерес на јавен функционер, каде што интересот во лично својство на јавниот службеник би можел несоодветно да влијае врз извршувањето на неговите/нејзините службени должности и одговорности“.¹

Во рамките на широкиот концепт на конфликт на интереси, не ја разгледуваме само ситуацијата во којашто **фактички** постои неприфатлив конфликт помеѓу интересите на јавен функционер како приватен граѓанин и неговата/нејзината должност како јавен службеник туку, исто така, ги разгледуваме и оние ситуации каде што постои **очигледен** конфликт на интереси или **потенцијален** конфликт на интереси.

Очигледен конфликт на интереси се однесува на ситуација во којашто постои личен интерес за којшто трети лица разумно би можеле да сметаат дека влијае врз должностите на јавниот функционер, иако во суштина нема такво несоодветно влијание или можеби нема такво влијание. Можноста за сомневање околу интегритетот на службеникот и/или интегритетот на организацијата на службеникот задолжително наложува очигледниот конфликт на интереси да се смета за ситуација што треба да се избегнува.

Потенцијалниот конфликт на интереси може да постои кога еден службеник има интереси во лично својство што би можеле да предизвикаат **во некое идно време** да произлезе конфликт на интереси. Еден пример е случајот на јавен функционер чиј брачен другар во следните недели би

¹ Препорака од Советот за насоки за управување со конфликт на интереси, видете на <http://www.oecd.org/dataoecd/13/22/29573360.pdf>.

бил назначен за извршен директор или за главен извршен директор на друштво врз коешто влијае неодамнешна одлука донесена од службеникот, а јавниот службеник е свесен за назначувањето на брачниот другар. Според тоа, основната дефиниција што тука се користи претпоставува дека едно разумно лице, знаејќи ги сите релевантни факти, би заклучило дека интересот во лично својство на службеникот несоодветно би можел да влијае врз неговото/нејзиното однесување или врз донесувањето одлуки.

Конфликт на интереси и корупција

Исто така, треба да се разбере дека конфликт на интереси не е исто што и корупција. Понекогаш постои конфликт на интереси каде што не постои корупција и обратно. На пример, јавен функционер вклучен во донесување одлука во којашто тој/таа има интерес во лично својство би можел да дејствува праведно и во согласност со законот и според тоа да нема корупција. Друг јавен функционер би можел да прими поткуп (корупција) за да донесе одлука што тој/таа секако би ја донел, без да вклучува конфликт на интереси во своето дејство.

Меѓутоа, исто така, точно е и дека најчесто корупцијата се јавува онаму каде што претходен личен интерес несоодветно влијаел врз работата на јавниот функционер. Токму поради оваа причина мудро би било спречувањето на конфликтот на интереси да се разгледа како дел од поширока политика за спречување и за борба против корупцијата. Во овој контекст, политиките за конфликт на интереси се важен инструмент за градење на интегритетот на јавниот сектор и за одбрана и поттикнување на демократијата.

Демократија и јавно согледување на корупцијата

Јавните ставови кон политиката, политичарите, политичките партии и кон парламентите се чини дека одразуваат растечко опаѓање во довербата. Разочарувањето од политиката и од политичарите е речиси универзално чувство. Во некои земји овој тренд кон политичко незадоволство, недоверба во политичките лидери и опаѓање на довербата во Парламентот го ослабува функционирањето на демократијата и наложува одреден ризик од демократски неуспех. Во други земји овој став едноставно претставува изразување на уморот од традиционалниот начин на политика.

Една централна теза на овој документ е дека јавната корупција е една од најважните причини зад овој вознемирувачки тренд. Меѓутоа, за да се разбере оваа изјава важно е да се знае што е корупција. Ако корупцијата е само поткуп, тогаш во повеќето европски земји корупцијата не би можела да биде причина за незадоволство, бидејќи поткупот на јавни функционери не е честа пракса. Но, корупцијата не е само поткуп. Корупција, исто така, се „корупциските“ политики, злоупотребата на власта, незаконското финансирање партии, купувањето гласови, давањето услуги, како и тргувањето со влијание. Корупцијата не е единствената незаконска злоупотреба на власта од страна на јавните функционери за директен приватен интерес. Корупцијата, исто така, е неетичка злоупотреба на власта. Вклучениот личен интерес не е само директен туку и индиректен, што значи дека би можел да биде релевантен не само за јавниот функционер туку и за политичката партија што го назначила истиот.

Отсуството на сеопфатна рамка и знаење во врска со причините, последиците и природата на корупцијата традиционално значеле дека општествените научници и правни експерти биле склони кон проценување на корупцијата во западните демократии само од аспект на кривичното право. На пример, според Извештајот од 2002 г. на Институтот отворено општество², отсуството на сеопфатна рамка во земјите на ЕУ значело дека процената на Европската комисија на корупцијата во земјите-кандидати покажувала тенденција да биде изразена од гледна точка со средиште на поткупот. Бидејќи повеќето западни демократии немаат високи стапки на кривична корупција, корупцијата не се сметаше за важна променлива при анализирањето на политичкото незадоволство во повеќето развиени земји.

² Институтот отворено општество/Програма за следење на пристапувањето во ЕУ: „Следење на процесот на пристапување во ЕУ: Корупција и антикорупциска политика“. Будимпешта, 2002 г.

Меѓутоа корупцијата е повеќе од поткуп. Корупција е корупцијата во политиката, што ги подразбира сите видови дејства во коишто политичките учесници (вклучително и јавните функционери) ги повредуваат правилата на (демократската) политичка игра и ги ставаат своите лични интереси пред сè друго. На пример, правилата на демократската политичка игра определуваат дека јавните функционери не би требало да ги злоупотребуваат своите овластувања за директен или за индиректен личен интерес. Злоупотреба на власта не постои само кога го повредуваат законот туку и кога ги повредуваат правилата на јавната етика со цел да ја зголемат својата лична моќ или богатство.

При разгледување на овие прашања, очигледно е дека корупцијата е значајна закана за демократските институции и процеси. Таа има негативни политички, економски и општествени последици. Од политички аспект, таа го намалува квалитетот на демократијата и работата на Владата и создава негативен општествен капитал. Кога корупцијата е висока, нема политичка еднаквост, а привилегираниот третман за најкорумпираните е правило во политичките режими каде што корумпираните мрежи ја имаат власта. Во висококорумпирани земји, корумпираните политичари и државни службеници имаат интерес да одржат неефикасна јавна администрација, бидејќи тогаш можат селективно да нудат заштита поради лошата страна на оваа неефикасност. За корупцијата е потребна доверба помеѓу учесниците кои учествуваат во незаконските размени; оваа доверба е во корист на ширењето на тесно поврзани општествени мрежи, но овие мрежи се синоним за покровителство, лична клиентела и поткуп. Политичката корупција ги потхранува и ги размножува овие мрежи.

Економски гледано, корупцијата го попречува развојот и ги одвраќа инвестициите. Од општествен аспект, таа поттикнува економска и психолошка нееднаквост и шири ограничена и партикуларизирана, ексклузивна доверба. Партикуларизираната доверба го спречува развојот на генерализирана и сеопфатна доверба, а генерализираната доверба е суштинска за социјалната солидарност и за праведно креирање на политика. Да резимираме, незадоволството на граѓаните од функционирањето на владите и политичките партии брзо се пренело во опаѓање на нивото на задоволство од демократијата, опаѓање на нивото на генерализирана доверба, како и во зголемени нивоа на популарноста на популистичките кандидати и екстремистичките партии.

Во еден демократски систем што добро функционира постои основно начело, имено дека политиката треба да се однесува на утврдување и на поттикнување на општиот интерес, а при тоа да ги почитува претходно воспоставените правила на играта. Политичарите би требало да го запомнат тоа начело. Државните службеници би требало да го имаат на ум истото кога учествуваат во формирањето на политиките и секогаш кога донесуваат одлуки, кога ги подготвуваат или спроведуваат тие одлуки и кога ги проценуваат истите.

Занемарувањето на тоа начело е една од причините за нискиот степен на доверба во основните демократски институции и една од најважните причини зошто повеќето граѓани во некои земји не се задоволни со функционирањето на демократиите. Како што е прикажано во Табела 1, довербата во Парламентот е на ниско ниво во сите европски земји што се проучувани. Сепак, исто така, точно е дека резултатите од анкетите не се исти за сите земји. Очигледно, кога во една земја нивото на корупција (сфатена како поткуп) е исто така високо, резултатите од анкетите за земјата се полоши отколку во земјите со традиција на пониско ниво на корупција. Тие се полоши не само околу прашањето за довербата во Парламентот туку и околу прашањето за задоволеноста од функционирањето на демократијата (видете Табела 1).

Табела 1. Довербата во Парламентот, задоволството од функционирањето на демократијата, како и резултатите во Индексот на перцепција на корупција (ИПК) од 2005 г. во деветте земји опфатени во компаративниот преглед и во Република Чешка.

Земја	Многу, прилично голема доверба во Парламентот (%возраст)	Многу задоволни, прилично задоволни од начинот на функционирање на демократијата во нашата земја (Проценти)	ИПК 2005 г.
„Нови“ членки на ЕУ			
Република Чешка	12,0	36,6	4,3
Унгарија	32,6	31,6	5,0
Летонија	26,3	28,2	4,2
Полска	30,1	40,6	3,4
„Стари“ членки на ЕУ			
Франција	38,8	45,5	7,5
Германија	34,2	72,8	8,2
Италија	33,2	34,6	5,0
Португалија	43,7	72,3	6,5
Шпанија	45,0	63,2	7,0
Обединетото Кралство	34,1	44,4	8,6

Извор: „Анкета на светските вредности, 2000 и ИПК 2005 (ТИ)“ (анг. „World Values Survey, 2000 and CPI 2005 (TI)“).

Како заклучок, иако конфликтот на интереси и корупцијата идејно се разликуваат, се чини дека е соодветно политиките што се занимаваат со конфликтот на интереси да бидат дел од поширока стратегија или политика за спречување и за борба против корупција. Меѓутоа, ова не е пракса во најголем дел од земјите што се членки на ЕУ од пред 2004 година, а коишто се разгледуваат во овој документ, освен во Обединетото Кралство и до одредена точка во Германија (видете подолу), додека тоа е вообичаена пракса во земјите што станале членки на ЕУ по 2004 година. Оваа пракса можно е да била под влијание на институциите на ЕУ, особено на Комисијата, во текот на процесот на преговори за пристапување, а со тоа се отвора прашањето дали во консолидираните демократии барањето за воспоставување сеопфатна антикорупциска стратегија е повеќе технократски идеал отколку политичка реалност.

Независно од одговорот, политиките и стратегиите за спречување и за борба против корупцијата се многу важни за подобрување на квалитетот на демократијата, па дури и за одбраната на демократијата од популизмот, апатијата и разочарувањето. Следствено, политиките за конфликт на интереси се исто така важни за подобрување и за консолидирање на нашите европски демократии.

Антикорупциски политики и инструменти

Политиките насочени кон спречување и борба против корупцијата вклучуваат многу различни инструменти и стратегии, коишто грубо можат да се групираат во четири големи категории: структура, спречување, откривање и истрага, како и санкционирање.

1. *Структурна рамка*, којашто покрај политичка заложба вклучува и етичко водство, како и стратегии и политики наменети за избегнување значителни нееднакости, градење генерализирана и сеопфатна доверба, ширење добар општествен капитал и градење на висококвалитетна демократија. Солидна структурна рамка наложува одредени уставни услови,

бидејќи висококвалитетната демократија ги опфаќа сите сродни начела на популарна контрола и политичка еднаквост.³

Овие начела имаат четири димензии:

- Слободни и фер избори;
 - Отворена, транспарентна и одговорна Влада;
 - Гарантирани граѓански и политички права и слободи; како и
 - Демократско општество, коешто вклучува слободни медиуми со пристап до различни општествени групи, јавна одговорност на моќните приватни корпорации, како и демократска политичка култура и образовен систем.
2. *Инструменти за превенција*, коишто вклучуваат ефективна правна рамка, изводливи кодекси на однесување, ефикасен систем на одговорност, државна служба заснована на кариера и заслуги, како и механизми на професионална социјализација, особено во етиката и демократските вредности.
3. *Инструменти на откривање и истрага*, коишто вклучуваат тело за координација што дејствува како „чувар“, отворени линии за алармирачи и програми за заштита на алармирачите, како и ефективна мрежа на специјализирани јавни обвинители и доволно специјализирано судство, општи инспектори и контролори.
4. *Инструменти на санкционирање*, со казнено право, дисциплински системи, постапки за економска одговорност и административни санкции.

Политики и инструменти за конфликт на интереси

Каде се сместени политиките за конфликт на интереси во рамките на поголема рамка на антикорупциски политики? Всушност, тие се во рамките на четирите групи. Тие се дел од структурната рамка бидејќи овие политики му помагаат на демократскиот систем да изгради генерализирана доверба и да ја отвори Владата за остро набљудување. Тие се дел од превентивната стратегија, бидејќи прописите за конфликт на интереси, кодексите на однесување, неусогласеноста на законите и другите инструменти (како што се правилата за воздржаност и рутинско повлекување) сочинуваат многу ефективен пристап за спречување на корупцијата. Политиките за конфликт на интереси, исто така, се дел од откривањето и истрагата на корупцијата, бидејќи одредени инструменти на овие политики (како што се декларацијата за доход или декларацијата за семејни средства) значително можат да помогнат во откривањето на корумпираните практики. На крај, тие се дел од инструментите за санкционирање бидејќи во некои земји конфликтот на интереси се смета за кривично дело, а други земји имаат предвидено разни санкции за повреда на законите и прописите за конфликт на интереси.

Најважните инструменти за спречување и за избегнување конфликт на интереси се:

- Ограничувања за дополнително вработување;
- Декларација за личен доход;
- Декларација за семеен доход;
- Декларација за лични средства;
- Декларација за семејни средства;
- Декларација за подароци;
- Сигурност и контрола на пристапот до внатрешни информации;
- Декларација на личните интереси релевантни за управувањето со договори;

³ Beetham, David (1994), *Defining and Measuring Democracy*, Sage, Лондон.

- Декларација на личните интереси релевантни за донесување одлуки;
- Декларација на личните интереси релевантни за учеството во подготвување или давање совети за политиката;
- Јавно објавување на декларациите за доход и средства;
- Ограничувања и контрола на деловното работење по вработување или активности на НВО;
- Ограничувања и контрола на подароци и други форми на надоместоци;
- Ограничувања и контрола на надворешните истовремени именувања (на пр. кај НВО, политичка организација или корпорација во сопственост на Владата);
- Дисквалификување и рутинско повлекување на јавни функционери од јавна должност кога учеството на состанок или донесувањето одредена одлука би ги ставило во позиција на конфликт);
- Личните и семејните ограничувања на имотни листови за приватни друштва;
- Лишување, или преку продажба на деловните интереси или инвестиции или со воспоставување договор за доверба и управување на слепо.

II. ЗАЕДНИЧКИ ОСОБИНИ И РАЗЛИКИ НИЗ ДЕВЕТТЕ ЗЕМЈИ

A. *Заеднички особини*

Овој документ ќе обезбеди генерализиран приказ на она што е заедничко за разните национални програми што се занимаваат со конфликт на интереси. За таа цел, ќе го следиме списокот прашања што се сметаат за релевантни за политиките за конфликт на интереси и ќе разгледаме како истите се третираат во земјите-членки што ги прегледуваме (видете ја исто и синоптичката табела во додатокот).

1. Дел од поширока политика или стратегија? Сите „нови“ членки на ЕУ што се проучуваат во овој извештај формално имаат усвоено поширока стратегија за спречување и за борба против корупција, а нивните програми за конфликт на интереси се дел од овие широки стратегии. Меѓутоа, „старите“ членки на ЕУ не ги имаат овие пошироки стратегии, само Германија има сојузен договор против корупција. Како последица, политиките за конфликт на интереси не се дел од поширока политика во овие земји. Сепак, Обединетото Кралство е исклучок, бидејќи нивните програми за конфликт на интереси се дел од поширока политика на „етички стандарди во јавниот сектор“. Тие не се дел од поширока стратегија против корупција туку се дел од поширока стратегија за гарантирање и за подобрување на етичките стандарди во јавниот живот.

2. Превентивен пристап? Сите „нови“ членки на ЕУ што се анализираат во овој извештај имаат превентивни и поправни пристапи, иако во случајот на Унгарија пристапот е главно превентивен. Унгарија нема никаква казнена санкција за повредите на правилата за конфликт на интереси, но Летонија и Полска имаат. Франција, исто така, ги користи двата пристапа и има назначено посебно кривично дело поврзано со конфликт на интереси, наречено „незаконско барање интерес“. Другите пет „стари“ членки на ЕУ имаат превентивен пристап.

3. Превентивни мерки

- *Ограничувања за дополнително вработување:* Во сите проучувани земји, јавните функционери имаат ограничувања за дополнително вработување. Политички именуваните функционери, вклучително и членовите на Владата, државните службеници и судиите го имаат овој тип на ограничување во сите земји, но Франција, Германија, Полска и Шпанија се построги од останатите. Сите земји имаат ограничувања за дополнителна работа во јавниот сектор за членови на Парламентот, но само Шпанија има и строги неусогласености за пратеници со приватни работни места. Во Франција и Унгарија, локално избраните службеници можат да бидат членови на националниот Парламент. Во сите други земји постојат ограничувања за други јавни и приватни работни места кога локално избрани

службеници се ангажирани со полно работно време и примаат плата за работните места за коишто биле избрани.

- *Декларација за личен доход:* Овој тип декларација не е потребен во Франција, Германија и во Обединетото Кралство, но во последните две земји пратениците мора да дадат декларација за одредени типови исплати кога има значителен износ. Во Унгарија и Италија, само пратениците мора да го декларираат доходот (во Италија политички именуваните функционери сега треба да декларираат одреден доход), додека во Полска само локално избраните службеници и политички именуваните функционери мора да го декларираат истиот. Во Шпанија локално избраните службеници и политички именуваните функционери треба да го декларираат својот доход, додека пратениците треба да ги декларираат и своите платени активности. Во Летонија службениците мора да го декларираат својот доход, не само политички именуваните функционери и избраните службеници туку исто така и државните службеници.
- *Декларација за семеен доход.* Само во Полска брачните другари на локално избраните службеници и политички именуваните функционери се обврзани да го декларираат својот доход. Во Шпанија оваа декларација е доброволна за брачни другари на политички именувани функционери. Во сите други земји оваа декларација не е задолжителна.
- *Декларација за лични средства:* Во Германија и во Обединетото Кралство, декларацијата за средствата не е задолжителна, иако пратениците во британскиот Парламент треба да ги декларираат средствата ако вредноста на истите надминува 59.000 британски фунти. Во Германија државните службеници, пред да бидат именувани, мора да дадат формална изјава, признавајќи дека немаат значителни долгови. Во сите „стари“ земји-членки на ЕУ што се проучуваат, државните службеници не треба да ги декларираат своите средства, во трите „нови“ членки на ЕУ тие се обврзани да го направат тоа (во Унгарија истото важи само за вишите раководители). Владините службеници и политички именуваните функционери, пратениците и локално избраните службеници треба да ги декларираат средствата во сите земји освен во Германија и во Обединетото Кралство.
- *Декларација за семејни средства:* Во Полска брачните другари на локално избраните службеници и на политички именуваните функционери мора да ги декларираат и своите средства. Во Унгарија, сите членови на семејството што живее со политички именуваниот кандидат или со вишиот службеник мора да ги декларираат своите средства. Во сите други земји оваа декларација не е задолжителна.
- *Декларација за подароци:* Во Летонија, декларацијата за подароци е задолжителна за сите јавни функционери (вклучувајќи ги избраните службеници и пратениците). Во Полска, ова важи само за локално избраните службеници и политички именуваните функционери, а во Унгарија само за пратениците. Во Германија, Шпанија и во Обединетото Кралство, тоа е задолжително за политички именуваните функционери и Владата. Пратениците на британскиот Парламент мора да го декларираат секој подарок вреден повеќе од 1% од нивната плата. Германските пратеници мора да ги објават овие информации кога подарокот вреди повеќе од 5000 евра. Во Франција пратеници мора да го декларираат секој подарок, независно од неговата вредност.
- *Сигурност и контрола на пристапот до внатрешни информации:* Државните службеници во сите земји мора да чуваат тајни и доверливи информации, но во Франција, Унгарија, Полска и во Шпанија постојат правила и санкции што јасно ја наведуваат оваа обврска. Пратениците во Унгарија и Шпанија ја имаат обврската за тајност.
- *Декларација на личните интереси релевантни за управувањето со договори:* Од политички именуваните функционери се бара формална декларација за такви лични интереси во земји како Португалија (вклучително и информации за трите години пред именувањето) и Шпанија (две години). Во Германија и Шпанија оваа декларација исто така е задолжителна и за локално избраните службеници. Во Обединетото Кралство јавните функционери, вклучително и локално избраните службеници, треба да дадат формална декларација за

интерес⁴ секој пат кога постои интерес што од страна на другите разумно би можело да се смета дека влијае врз дејствата на службеникот. Во својата декларација, британските јавни

4

Во Обединетото Кралство, пратениците се обврзани да пополнат образец со десет категории на декларативен интерес, на следниот начин:

- 1) *Директорски места* – секое платено директорско место во друштва, јавни или приватни, чијашто вредност надминува 1% од тековната плата во Парламентот (т.е. 590 фунти на 1 април 2005 г.);
- 2) *Платено работно место, служба или професија* – секое платено работно место, служба, трговија или професија што надминува 1% од парламентарната плата, или од коешто пратеникот има паричен интерес; (Оваа категорија му наложува на пратеникот да го објави членството во „Лојд“, заедно со објавување на категоријата на осигурителниот бизнис во којшто пратеникот има учество.)
- 3) *Клиенти* – секоја платена работа регистрирана под (1) или (2) погоре којашто наложува давање услуги на клиенти што суштински зависат од положбата на лицето како пратеник, со објавување на имињата на клиентите и природата на нивното деловно работење; (Оваа категорија наложува засилување на забраната, донесена од Домот на 6 ноември 1995 г., против лобирање за награда или противуслуга. Ефектот на правилото е дека пратениците не треба да учествуваат во постапки во Домот или во Комитет што наложуваат доделување бенефиции исклучително на одреден поединец или орган од којшто пратеникот добива исплата. Белешките за образецот објаснуваат дека релевантните услуги вклучуваат дејство поврзано со каква било парламентарна постапка или други услуги поврзани со членство, како што се спонзорските состаноци или функции во парламентарната зграда или обезбедување совет за парламентарни и јавни работи.)
- 4) *Спонзорство* – секоја донација за здружението на изборниот округ на пратеникот што надминува 1000 фунти во претходните 12 месеци, а којашто конкретно била поврзана со кандидатурата или со членството на пратеникот, или која било друго форма на спонзорство или финансиска или материјална поддршка за пратеникот што надминува 1000 фунти на годишно ниво; (Оваа категорија го покажува секој извор на поддршка од којашто пратеникот добива некаква финансиска или материјална корист и би го вклучила обезбедувањето бесплатно или субвенционирано сместување или обезбедување на услугите од асистент за истражување, или бесплатно или со субвенционирана стапка.)
- 5) *Подароци, надоместоци, гостопримство* – секој подарок, надоместок или гостопримство примен од страна на пратеник или брачен другар или партнер што надминува 1% од парламентарната плата и што на кој било начин е поврзан со членство во Домот; (Оваа широка категорија вклучува секако гостопримство услуги или средства обезбедени по цена под цената што вообичаено се наплаќа во јавност. Подарокот или надоместок мора да биде регистриран ако кумулативната вредност од еден извор го надминува прагот од 1%. Надоместоците што им се даваат на сите пратеници, или пратеници во рамките на одредена област, владиното гостопримство, како и разумните трошоци за патување и трошоци за живот за присуство на конференции или службени посети во рамките на Обединетото Кралство не треба да се регистрираат.)
- 6) *Прекуморски посети* – секоја прекуморска посета од страна на пратеник или брачен другар или партнер во претходните 12 месеци поврзана со членството во Домот или што на кој било начин произлегува од членството во Домот, чијашто цена надминува 1% од парламентарната плата, а не била сносена во целост од пратеникот или од јавните средства на Обединетото Кралство; (Исклучени се посетите преземени од или во име на Долниот дом или од неговите комитети и меѓупарламентарни тела, како што е Советот на Европа.)
- 7) *Прекуморски надоместоци и подароци* – секој подарок или надоместок што надминува 1% од парламентарната плата и е примен во претходните 12 месеци од страна на пратеникот, од брачниот другар или партнерот, од или во име на некоја странска влада, организација или лице, а што на кој било начин е поврзан со членството во Домот; (Образецот наложува да се објави природата на надоместокот и неговиот извор.)
- 8) *Земјиште и имот* – секое земјиште или имот (покрај личното живеалиште на пратеникот, брачниот другар или партнерот) чијашто вредност надминува 59.000 фунти, или примања на приходи од изнајмување поголеми од 10% од тековната парламентарна плата (т.е. 5.900 фунти во 2005 г.); (Од пратеникот се бара да ја посочи природата на целиот засегнат имот и да ја даде неговата општа локација, но износот на приходи од изнајмување не мора да биде регистриран.)
- 9) *Акционерски удели* – секој удел што надминува 15% од издадениот акционерски капитал на друштвото, или секој акционерски удел од 15% или помалку кога неговата вредност е поголема од тековната парламентарна плата; (Акционерски удели во сопственост на брачниот другар или партнер на пратеникот не мора да бидат регистрирани.)

функционери мораат да ги вклучат семејните интереси и интересите на блиско поврзани лица. Во Франција, Унгарија, Италија, Летонија и во Полска, не се бара оваа формална декларација, но ако постои конкретен конфликт на интереси задолжително е да се декларира личниот интерес вклучен во постапката и да се побара дозвола за воздржување.

- *Декларација за лични интереси релевантни за донесување одлуки или за гласање:* Од политички именуваните функционери и пратениците се бара формална декларација за такви лични интереси во земји како Португалија (вклучително и информации за трите години пред именувањето) и Шпанија (две години), во Шпанија истото важи и за локално избраните службеници (во Португалија за локално избраните службеници тоа е доброволно). Во Германија оваа декларација е задолжителна само за локално избраните службеници. Во Обединетото Кралство јавните функционери, вклучително и пратениците и локално избраните службеници, треба да дадат формална декларација за интереси секој пат кога постои интерес што од страна на трети лица разумно би можело да се смета дека влијае врз дејствата на службеникот. Во својата декларација, британските јавни функционери би требало да ги вклучат семејните интереси и интересите на блиско поврзани лица. Во Унгарија само пратениците се обврзани да ја направат оваа декларација. Во Франција, Италија, Летонија и во Полска, не се бара оваа формална декларација, но ако постои конкретен конфликт на интереси задолжително е да се декларира личниот интерес вклучен во постапката и да се побара дозвола за воздржување.
- *Декларација на личните интереси релевантни за учеството во подготвување или давање совети за политиката:* Од политички именуваните функционери задолжително се бара формална декларација за вакви лични интереси во земји како Португалија (вклучително и информации за трите години пред именувањето) и Шпанија (две години). Во Шпанија оваа декларација исто така е задолжителна и за локално избраните службеници. Во Германија оваа декларација е задолжителна само за локално избраните службеници. Во Обединетото Кралство јавните функционери, вклучително и локално избраните службеници, треба да дадат формална декларација за интерес секој пат кога постои интерес што од страна на трети лица разумно би можело да се смета дека влијае врз дејствата на службеникот. Во својата декларација, британските јавни функционери би требало да ги вклучат семејните интереси и интересите на блиско поврзани лица. Во Франција, Унгарија, Италија, Летонија и во Полска, не се бара оваа формална декларација, но ако постои конкретен конфликт на интереси задолжително е да се декларира личниот интерес вклучен во постапката и да се побара дозвола за воздржување.
- *Јавно објавување декларации за интерес, доход и средства.* Во Франција или во Унгарија нема одредби во однос на јавното објавување, додека во Полска јавното објавување на декларации е задолжително само за локално избрани службеници, а во Германија и Италија само за пратеници. Во Обединетото Кралство, политички именуваните функционери мора да ги декларираат подароците и оваа декларација е јавна. Исто така, јавни се и декларациите за интерес на британските пратеници. Во Шпанија декларациите за интерес на пратениците и локално избраните службеници се вршат јавно на барање на заинтересираното лице(а), но според нов нацрт-закон, објавувањето декларации за средства на членови на Владата и за државните секретари ќе биде јавно. Во Португалија, декларациите на политички именуваните функционери, пратениците и локално избраните службеници се јавни, а во Летонија сите декларации се јавни.
- *Ограничувања и контрола на деловното работење по вработување или активности на НВО:* Во Португалија и Шпанија, за време на двете години (Шпанија) или трите години

10) Разно – кои било други релевантни интереси коишто пратеникот смета дека треба да се објават. (Образецот советува дека нема обврска за регистрирање на непрофитабилните интереси, но дека истите може да се регистрираат ако пратеникот верува дека трети лица би можеле да сметаат дека овие интереси влијаат врз неговите/нејзините дејства на сличен начин како и профитабилниот интерес.)

(Португалија) по заминувањето од јавната служба, поранешните политички именувани функционери не може да прифатат вработување во трговско или во јавно друштво што е или што било вклучено во договорен, регулаторен или во директен однос со нивната поранешна јавна организација за вработување. Во Германија, Унгарија и во Италија не постојат такви ограничувања. Во Полска, политички именуваните функционери мора да добијат согласност за преземање надворешни именувања пред да ја напуштат службата. Франција, Италија и Обединетото Кралство имаат ограничувања и контрола на деловните активности по вработување на државните службеници, додека во Полска истото важи како за државните службеници така и за локално избраните службеници. Периодите на ограничување се разликуваат: една година во Полска, две во Обединетото Кралство и пет во Франција. Во Франција постојат многу детални прописи за вработување на државни службеници по напуштање на службата, а во Обединетото Кралство државните службеници мора да ги пријават сите контакти со надворешни лица што им нудат работа, вклучително и со НВО.

- *Ограничувања и контрола на подароци и други надоместоци:* Обединетото Кралство има многу строга политика во однос на подароци. На пример, на политички именуваните функционери им е дозволено да задржат подароци само ако нивната вредност е помала од 140 британски фунти. Државните службеници и пратениците не смеат да примаат подароци. Во Германија и Шпанија јавните функционери не смеат да примаат подароци; во Франција тие не смеат да примаат подароци кога тоа влијае врз нивната независност. Во овој аспект, во Полска постојат ограничувања за политички именуваните функционери и локално избраните службеници, а во Унгарија ограничувања важат само за пратеници. Во секој случај, границата помеѓу подарок и поткуп е премногу тесна и поради тоа би можеле да заклучиме дека во сите земји не е можно да се прифатат подароци кога истите сериозно влијаат врз независноста на јавниот функционер.
- *Ограничувања и контрола на надворешни истовремени именувања (на пример, во НВО или политичка партија):* Овие ограничувања се многу важни за судиите, бидејќи нивната независност и непристрасност би можела да биде поткопана ако тие се членови на политичка партија. Поради оваа причина постои забрана за политичка вклученост на судии во сите земји што се проучуваат. Франција, Германија, Летонија, Полска, Шпанија и Обединетото Кралство имаат ограничувања за истовремени именувања на политички именувани функционери во НВО. Во Унгарија, Полска и во Обединетото Кралство, на државните службеници од висок ранг не им е дозволено да држат највисоки позиции во политички партии.
- *Дисквалификување и рутинско повлекување.* Сите лица што дејствуваат во име на администрацијата мора да се исклучат од учество во издавањето административен акт или во воспоставувањето административен договор, секогаш кога имаат личен интерес во одлуката. На пример, лице вклучено во управна постапка во име на администрацијата може да биде лично засегнато од управната постапка, или може да биде роднина на засегнато лице. Во тој случај соодветно е јавниот функционер да ја задржи својата положба, но да не учествува во донесување одлуки за работите што влијаат врз него/неа. На пример, ова може да биде извршено со тоа што релевантната одлука ќе ја донесе независно трето лице или преку воздржување од гласање за одлуките на засегнатите лица, со повлекување од дискусија на релевантните предлози и планови, или со непримање на документи и информации поврзани со неговиот/нејзиниот личен интерес. Во сите земји што се проучуваат⁵, сите јавни функционери мора да се воздржат од учество во издавањето административен акт или воспоставувањето административен договор, секогаш кога имаат личен интерес во одлуката. Во Франција, Германија и Шпанија овие правила се многу детални.
- *Лични и семејни ограничувања на имотни листови за приватни друштва:* Во Франција, Летонија, Португалија, Шпанија и во Обединетото Кралство, постојат ограничувања за сите

⁵ За ова прашање не се достапни информации за Унгарија.

јавни функционери за поседување имотни листови за приватни друштва, кога овие друштва имаат договор со јавниот сектор или кога јавните службеници треба да ги регулираат, контролираат или да склучат договор со нив. Во Италија за локално избраните службеници постојат одредени ограничувања за сопственост на имот; Италија, исто така, има ограничувања за пратеници, но тие се толкуваат многу ограничено и не се применуваат во пракса. Во Полска, на локално избраните службеници не им е дозволено да поседуваат приватен бизнис. Во Германија и Унгарија не постојат ограничувања во овој поглед.

- *Лишување, или преку продажба или со воспоставување договор за доверба и управување на слепо.* Овие решенија за лишување во Обединетото Кралство се уредени за политички именувани функционери, истите се овозможени во Франција, а во Шпанија, исто така, ќе се бараат за политички именуваните функционери.

4. Откривање

4.1. *Откривање на алармирачите?* Германија, Унгарија и Обединетото Кралство имаат развиено систем за откривање преку алармирачи (лица што ги пријавуваат престапите во јавниот сектор). Другите земји што се разгледуваат немаат таков систем.

4.2. *Независно тело?* Институционалните инструменти за откривање и истрага на конфликти на интереси се разликуваат од земја до земја. Нема заеднички особини, освен во тешкотиите при воспоставување на реално независно тело. Бирото за заштита и борба против корупцијата на Летонија ужива одреден степен на независност и има широк опсег на овластувања за истрага и гонење. Меѓутоа, единственото вистински независно тело е Уставниот суд во Португалија. Очигледно, користењето на судот за откривање конфликти на интереси е многу контроверзно и многу земји го имаат отфрлено. Големите земји и особено земјите со федерално уредување не можат да си дозволат да го користат уставниот суд за откривање и истрага на конфликти на интереси, бидејќи судот има тенденција да биде преоптоварен со уставни прашања.

Во Германија и Унгарија, откривањето и истрагата се спроведуваат хиерархиски, што значи дека секој раководител на агенција, локална управа или тело има одговорност за откривање и контролирање конфликти на интереси преку внатрешна инспекција и санкционирање на повредите. Во Полска откривањето и истрагата се обезбедени преку хиерархија (надзорот го вршат премиерот и министрите во централната власт, како и гувернерите и апелационите одбори во локалната самоуправа). Врховната комора за контрола и Народниот правобранител, исто така, помагаат во откривање, а Државната благајна врши надзор на локалната управа.

Во Обединетото Кралство нема тело посебно одговорно за надгледување и за евалуација на спроведувањето на прописите за конфликт на интереси. Во одделите на централната власт, работата ја разгледува Националната канцеларија за ревизија во својата улога за ревизија и во својот преглед на економијата, ефикасноста и ефективноста на владината потрошувачка. Комисијата за ревизија врши слична улога во врска со потрошувачката на локалната управа, но прашањата поврзани со однесувањето на членовите на локалната власт сега ги разгледува Одборот за стандарди за Англија (и сличните тела во Шкотска и Велс), којшто започна да прима приговори во 2002 година. Најблиската апроксимација до национално тело од тој вид што е предвидено во Португалија би бил Комитетот за стандарди во јавниот живот, којшто неодамна го прегледа спроведувањето на седумте начела низ јавниот сектор во Обединетото Кралство во својот 10-ти извештај, објавен во 2005 година.

Во Франција декларацијата за средствата ја контролира тело коешто не е независно: Комисијата за транспарентност на политичкото финансирање (КТПФ). Три комисии за професионална етика ги контролираат деловните работења и работните места по вработувањето на поранешни државни службеници. Во Италија системот е комплициран бидејќи има многу различни одговорни тела. Италијанскиот орган за конкуренција и Италијанскиот орган за комуникации (за конфликти на интереси во јавните области и комуникации) се органите одговорни за откривање и истрага на конфликти на интереси кај членовите на Владата. Конфликтите на интереси во однос на државните службеници и

судството се откриваат преку нивните соодветни хиерархии. Претседателите на коморите ги контролираат пратениците. Покрај тоа, „Високиот комесар може да врши откривање и некои истраги за спречување и борба против корупцијата и други форми на прекршоци во јавната администрација“. На крај, Шпанија ќе воспостави Канцеларија за конфликти на интереси (со делумна, но мала, независност) одговорна за конфликти на интереси кај членовите на Владата и политички именуваните функционери. Претседателите на коморите ги контролираат пратениците. Конфликти на интереси на државните службеници, на локално избраните службеници и судството се откриваат преку нивните соодветни хиерархии и преку приговори дадени од граѓани кои биле погодени од пристрасни одлуки.

5. Истрага

5.1. *Кој?* Јавните обвинители во сите земји што се проучуваат спроведуваат кривична истрага. Во Португалија, Централната дирекција за истрага на економскиот и финансискиот криминал и корупција, што е дел од судството, исто така, игра улога во кривичните истраги. Во Шпанија посебна Антикоруписка адвокатска канцеларија е одговорна за истрагата на релевантни корупциски кривични дела. Оваа канцеларија, создадена во 1995 г. со консензус помеѓу водечките шпански политички партии, е дел од Јавното правобранителство на Шпанија, со коешто таа ги дели нормите на работа на сите адвокатски служби. Канцеларијата е поддржана од неколку специјализирани одделенија, едно од Министерството за финансии (со четири даночни инспектори и шест помошници инспектори), друго од Интервенцијата на државата (со два инспектора и три администратора), како и две други од полицијата (едно од Цивилната гарда и едно од судската полиција), за вкупно 25 членови на персоналот. Обезбедена е и помош од 11 јавни обвинители специјализирани за економски кривични дела и даночна измама од Јавното правобранителство, како и од 21 помошник. Сите одделенија и јавни обвинители се под надзор на раководителот на Јавното правобранителство.

Сите земји спроведуваат административна истрага, којашто вообичаено ја обезбедува телото/органот одговорен за откривање (видете погоре). Во Летонија, Бирото за заштита и борба против корупцијата истражува предмети на корупција и повреди на прописите за конфликт на интереси. Тоа може да истражува банкарски сметки или деловни трансакции и има пристап до базите на податоци од даночната агенција. Во Унгарија, Бирото за контрола и регистрирање на декларации за средства е одговорното тело за истрага штом го добие откриениот предмет од релевантните органи. Тоа може да истражува банкарски сметки или деловни трансакции и има пристап до базите на податоци од даночната агенција. Во Полска, полицијата и Агенцијата за внатрешна сигурност помагаат при истражниот процес ако постои кривично дело, додека Државната благајна ги разгледува декларациите на локалните службеници. Во Германија, даночните инспектори можат да истражуваат предмети на конфликт на интереси во случај на даночна измама и имаат пристап до банкарските сметки. Во Франција, Комисијата против перење пари може да помогне во истрагата ако е извршено кривично дело. Во Италија, Органот за конкуренција и Органот за комуникации се одговорни за истрагата на конфликти на интереси кај членови на Владата, но имаат пристап до банкарските сметки и даночната евиденција само ако имаат судски налог.

6. Гонење

Судско или административно: Двата типа на гонење постојат во сите земји што се анализираат. Судското гонење се одвива во случај на кривично дело, додека административното гонење се применува секогаш кога настанала некоја дисциплинска грешка.

7. Санкции

7.1. *Казнени:* Кривичните дела поврзани со „несоодветно управувани конфликти на интереси“ постојат во сите земји што се анализираат. Во Летонија, повредите на правилата за конфликт на интереси се санкционирани со казна затвор до пет години ако на јавниот интерес му била нанесена значителна штета. Во Полска, локалните јавни функционери можат да бидат санкционирани со казна затвор до три години за лажна декларација за интереси. Во Обединетото Кралство, кривичните санкции се приложуваат за необјавување на интересот од страна на членовите на Парламентот во Шкотска, Собранието на Велс и Собранието на Северна

Ирска. Овие санкции и понатаму се применуваат за преоден период за необјавување на парични интереси од членовите на локалните власти и за неповлекување од решенијата на локалната власт. Во Италија, против членовите на Владата би можело да се поднесе обвинение со кривична пријава ако тие не достават декларација за интереси или ако ја достават со лажни информации, според условите на Органот за конкуренција или на Органот за комуникации. Франција има посебно кривично дело наречено „незаконско барање интерес“, а санкцијата може да биде казна затвор до пет години и парична казна од 75 000 евра. Во Франција, исто така, кривично дело е да се повредат ограничувањата по вработувањето за приватните друштва со цел да се оствари парична корист; санкцијата е казна затвор до две години и парична казна од 30 000 евра. Во Германија постои кривично дело поврзано со конфликт на интереси наречено „прифаќање на предност“. Прописот во § 331 од Кривичниот законик ги опфаќа сите типови предности. Во упатствата на министерствата се наведуваат најважните примери:

- Пари и користи во парична вредност, како што се жетоните или ваучерите;
- Накит;
- Сите видови уреди или машини за лична употреба, на пр. електронски уреди;
- Намалување на цената за лична употреба;
- Намалување на каматата за заеми;
- Неоправдано висока исплата за официјално одобрено второ вработување;
- Вработување на роднини на државните службеници;
- Билети, ваучери за патување, скапи вечери;
- Обезбедување неоправдано евтино сместување;
- Наследства;
- Посебни хонорари;
- Покани за ексклузивни настани;
- Полови предности.

7.2. Дисциплински прашања

7.2.1 *Суспензија на плата:* Обезбедени се административни санкции за државни службеници во повеќето земји што се анализираат. Вакви санкции се утврдени и за судии во Франција, Германија, Италија, Летонија и во Шпанија. Во Полска, локално избраните службеници можат да бидат санкционирани со суспензија на платата, а во Обединетото Кралство непочитувањето на Кодексот на однесување од страна на пратеникот може да доведе до задржување на платата.

7.2.2 *Разрешување:* Разрешувањето е најсериозната административна санкција за повреди на прописите за конфликт на интереси во сите земји што се анализираат. Особено, разрешувањето на државни службеници и судии е предвидено во прописите на повеќето земји. Членовите на Владата и политички именуваните функционери, исто така, можат да бидат санкционирани со отстранување од службата во Франција, Унгарија, Летонија, Полска, Португалија и во Шпанија (според новиот нацрт-закон).

7.3. *Административна:* Административните санкции што се наоѓаат во прописите се следниве: парични казни, морални санкции (т.е. објавување на повредата во службениот весник на Парламентот или официјалниот билтен на државата), извештаи до Парламентот, забрана за држење јавна служба 10 години, како и реституција на незаконски добиените ставки.

Б. Разлики

По прегледот на заедничките особини, сега ги претставуваме реалните и програмираните карактеристики на секоја земја што се специфични, уникатни или иновативни. Исто така, ќе ја покажеме и логичката оправданост зад секоја од различните политики.

Обединетото Кралство: Пристапот на Обединетото Кралство е различен од другите пристапи бидејќи конфликтот на интереси се третира од аспект на етичките стандарди во јавниот сектор. Иако не постои единствен пропис за управување на конфликтот на интереси во јавните служби, постојат „седум начела“ на јавниот живот што се потврдени од сукцесивни влади и сега станаа одредница според којашто се проценуваат стандардите во јавниот живот. Со оглед на нивната важност, тука во целост ги утврдуваме на следниот начин:

Несебичност

Носителите на јавна функција би требало да донесуваат одлуки само во однос на јавниот интерес. Не треба да го прават тоа за да добијат финансиски или други материјални надоместоци за себеси, нивното семејство или нивните пријатели.

Интегритет

Носителите на јавна функција не треба да се преземат финансиска или друга обврска кон надворешни поединци или организации што би можеле да влијаат врз нив при вршењето на нивните официјални должности.

Објективност

При спроведувањето на јавен бизнис, вклучувајќи вршење на јавни именувања, доделување договори или препорачување на поединци за награди и надоместоци, носителите на јавна функција треба да вршат избор според заслугите.

Отчетност

Носителите на јавна функција се одговорни за своите одлуки и дејства пред јавност и мора да се подложат на секаков надзор соодветен за нивната служба.

Отвореност

Носителите на јавна функција треба да бидат колку што е можно поотворени за сите одлуки и дејства што ги преземаат. Тие треба да ги образложат причините за своите одлуки и да ги ограничат информациите само кога тоа е јасно наложено од поширокиот јавен интерес.

Искреност

Носителите на јавна функција имаат должност да ги декларираат сите лични интереси поврзани со нивните јавни должности и да преземат чекори за решавање на сите конфликти што произлегуваат и со тоа да го заштитат јавниот интерес.

Лидерство

Носителите на јавна функција би требало да ги поттикнуваат и подржуваат овие начела преку лидерство и пример.

Комитетот за стандарди во јавниот живот (парламентарен постојан комитет) ги разгледува прашањата за стандардите за однесување на сите носители на јавна функција (службениците на централната власт и на локалната управа, пратеници, службеници во националната здравствена служба и нематични јавни тела), вклучувајќи аранжмани поврзани со финансиските и трговските активности. Комитетот препорачува секакви промени во тековните аранжмани што би можеле да бидат потребни за обезбедување на највисоките стандарди за исправност во јавниот живот.

Исто така, особеност за Обединетото Кралство е неволноста да се побара објавување на личниот и семејниот доход и на средства како и објавување на ваквите декларации. Обединетото Кралство нема општи барања за декларирање на доходот и средствата, а причината за тоа е да се избегне нарушувањето на приватноста што го подразбираат овие барања. Британскиот пристап се заснова на идејата дека секоја носител на јавна функција треба да го декларира секој паричен или дури непаричен интерес за којшто трети лица разумно би можеле да се сметаат дека влијае врз неговите или нејзините дејства. Транспарентноста и личната одговорност се клучни прашања во британскиот систем.

Португалија: Интересна карактеристика на Португалија е попречувањето што важи за друштвата во коишто акционери се носители на јавна функција, или во свое име или преку блиски роднини, поседувајќи над 10% од акционерскиот капитал. Во овие случаи, друштвата не можат да доставуваат понуди за договори за набавки или договори за услуги до државата или до други јавни организации. Како во Обединетото Кралство, така и во Португалија секогаш кога пратениците ги претставуваат предлог-законите или кога учествуваат во парламентарните активности за прашања во коишто тие имаат непосреден или посреден личен интерес којшто би можел да биде засегнат од парламентарната одлука, тие мора однапред да го декларираат истиот.

Меѓутоа, највпечатливата карактеристика на португалскиот пристап е улогата на Уставниот суд во следењето и откривањето на конфликти на интереси во јавната служба. Главниот елемент на целокупната контрола за да не постојат неусогласености и попречувања кај секој носител на функција е декларацијата на носителот на функција пред Уставниот суд. Во оваа декларација службеникот мора да изјави дека не постојат неусогласености или попречувања, што јасно се однесува на сите позиции, функции и професионални активности што службеникот ги врши, како и на постоењето на сите удели што тој/таа би можел да ги има. Декларацијата треба да се достави до Уставниот суд во рок од 60 дена по стапување во служба. Уставниот суд испитува, следи и, кога е потребно, применува санкции утврдени со закон во однос на повреда или непочитување на правилата за неусогласеност. Ако носителите на функции не ја достават оваа декларација, Уставниот суд ги известува за дополнителен период од 30 дена за доставување на истата; во спротивно носителите на функции ќе го загубат својот мандат. Со цел да се зголеми ефикасноста на системот за следење, законот исто така утврдува и дека секретаријатите во коишто носителите на функции ги вршат своите должности треба да го известат Уставниот суд за имињата на носителите на функции и датумите на коишто започнале нивните мандати.

Летонија: Летонија е земја во којашто постоело високо ниво на корупција. За да се намали и успешно да се интегрира во Европската унија, Владата на Летонија вовела широка стратегија за спречување и за борба против корупцијата. Летонија се разликува од другите земји што се проучуваат токму преку оваа стратегија и улогата на Бирото за спречување и борба против корупцијата. Бирото е интересна институција со широки овластувања, иако не е многу кадровски екипирана и не е потполно независна (раководителот на Бирото е именуван за мандат од пет години, но може да биде разрешен од Парламентот по препорака од Кабинетот на министри, покрај тоа службениците од централната и регионалната управа и раководителите на територијалните подрачни единици на Бирото се именувани и можат да бидат разрешени од раководителот на Бирото со следење на опширни насоки). Функцијата на Бирото, меѓу другото, вклучува:

- Развивање на антикорупциска стратегија и подготвување на национална антикорупциска програма, што потоа се одобрува од Кабинетот на министри;
- Координирање на соработката меѓу институциите посочени во националната програма со цел да се обезбеди спроведување на програмата;
- Следење на почитувањето на „Законот за спречување конфликт на интереси во дејствата на државните функционери“ како и сите други дополнителни ограничувања за државните функционери предвидени во нормативните акти;
- Прегледува приговори и доставки во рамките на своите овластувања и спроведува проверки предложени од претседателот на Летонија, *Саеима* (Парламентот), Кабинетот на министри и државниот обвинител;
- Собирање и анализирање на резултатите од овие проверки, информации содржани во поднесените декларации од страна на државните функционери, сите повреди откриени во овие поднесувања и непочитувањето на ограничувањата предвидени со закон;
- Прегледување на декларациите од државните функционери во рамката на „Законот за спречување конфликт на интереси во дејствата на државните функционери“.

- Обвинување на државните функционери за административна одговорност и наложување казна во случаи на административни повреди во областа на корупцијата, предвидено со закон;
- Спроведување на истраги и оперативни дејства за откривање на кривичните дела во областа на корупцијата во Националната државна служба, предвидено во Кривичниот закон;
- Следење на усогласеноста на политичките организации (партии) со прописи што ги финансираат партиите.

Франција: Според информациите достапни за пристапот на Франција, постојат многу интересни прописи за конфликтите на интереси на државните службеници. Франција веројатно ги има најдобрите прописи за активностите на државните службеници по вработувањето. Таа, исто така, има и многу строг систем за неусогласености кај државната служба. Контролата и откривањето на неусогласености и повредите по вработување се спроведуваат преку хиерархиска контрола. Меѓутоа, постојат и три комисии за професионална етика (една за централната државна служба, една за регионалната и локалната државна служба и една за националната здравствена служба), што треба да бидат консултирани пред службеникот да ја напушти јавната служба и да прифати работа во приватниот сектор. Овие комисии би можеле да започнат правна процедура со цел да ги соберат сите релевантни факти и, откако ќе бидат ислушани сите заинтересирани страни, даваат незадолжителна резолуција за консултацијата. Резолуцијата се испраќа до управниот орган што е законски одговорен за донесување на одлуката. Оваа резолуција може да објави дека позицијата во приватниот сектор е компатибилна, некомпатибилна или компатибилна под одредени услови. Друга интересна карактеристика на францускиот пристап е постоењето на посебно кривично дело поврзано со конфликт на интереси, наречено „незаконско барање интерес“. Секој државен службеник или јавен службеник би можел да се обвини за ова кривично дело кога тој/таа прифаќа работа во друштво што било под негова/нејзина контрола во изминатите пет години. Исто така, кривично дело е некој јавен функционер (вклучително и избран службеник) има, добие или задржи интерес во друштво што истовремено е под негова/нејзина контрола. Сепак, прописите за конфликт на интереси и неусогласеност за избраните службеници и политички именуваните функционери се многу слободни, па затоа потребни се подобрувања во системот за контрола и откривање.

Унгарија: Унгарскиот пристап главно е правосуден, заснован на донесување закони и прописи за спречување и борба против корупцијата. При анализирањето на унгарскиот систем видливо е одредено француско влијание врз прописите; на пример, дозволена е усогласеност меѓу локално избраните службеници и националните пратеници: Градоначалниците може да бидат избрани како пратеници. Во 2004 г., Унгарија воспостави консултативно тело наречено „Консултативно тело за јавен живот без корупција“, коешто во своите функции е многу слично на француската „Централна служба за спречување на корупцијата“. Интересен е начинот на регулирање на неусогласености кај државните службеници. Според законот, постојат три вида на државни службеници: обични државни службеници; државни службеници што работат во јавните служби, како на пример во здравството или во образованието; и државни службеници кои работат во јавната сигурност; секој вид има свои прописи. Проблемите со овој пристап се неусогласеностите и противречностите меѓу прописите. Интересна карактеристика на унгарскиот систем е дека во него држењето позицијата на државен службеник во област или служба каде што се вклучени семејни интереси се смета за неусогласеност; очигледно, оваа неусогласеност важи само кога државниот службеник има одговорности за контрола или следење во таа област. Меѓутоа, главната слабост на овој пристап е недостигот на специфични прописи за конфликт на интереси и недостигот од независност на телата одговорни за откривање и истрага на конфликт на интереси.

Полска: Според Индексот на перцепција на корупција (ИПК) од 2005 г. на Транспарентност интернационал, Полска има 3,4 бода (10 е најдобрата можна оценка). Тоа е многу лош резултат. Овие податоци може да ја објаснат важноста што во Полска се придава на сеопфатна стратегија против корупцијата. Покрај оваа стратегија, постојат и политики за конфликт на интереси во

рамките на оваа поширока стратегија. Всушност, низа закони и други инструменти, коишто уредуваат разни аспекти од јавната администрација и активностите на поединечни категории на јавни службеници во целина, обезбедуваат рамка на политиката за конфликт на интереси. Измените за надградување на постојното законодавство започнале во почетокот на 90-тите (1990 г.), додека најголемиот дел од законодавните стандарди биле донесени од средината на 90-тите (1997 г.). Денес би можеле да речеме дека полската законодавна рамка за конфликт на интереси е потполна и детална.

Интересен е системот на дисквалификување или „воздржување“ или повлекување уреден во *Кодексот на управната постапка*, бидејќи дава можност за отстранување од учество во предмет (суспензија) на секој јавен функционер со сомнителна непристрасност. Списокот со причини за суспензија што е содржан во законот веројатно не е целосен и законот ограничено се применува, но тоа се интересни прописи. Исто така, интересни се специфичните забрани во постапките за јавни набавки, коишто спречуваат некој функционер да дејствува во име на нарачателот. На крај, значајна е постапката за објавување на личниот интерес за државните службеници, со своите три чекори (пред вработување, за време на вработеноста и по работата во јавниот сектор).

Меѓутоа, иако правниот систем е потполн и детален, политиката за конфликт на интереси не функционира. Во што е проблемот? Во полскиот пристап има две значителни слаби страни: законите не се целосно спроведени и нема специфично и независно тело одговорно за откривање и истражување на конфликти на интереси. Владата треба да размисли за воспоставување на ефективен систем за инспекција, координативен центар за следење на спроведувањето на програмите, како и јасно дефинирани прописи, санкции и орган одговорен за спроведување на санкции.

Германија: Германскиот пристап е едноставен, главно се заснова на идејата дека секоја носител на јавна функција, особено кога тој/таа дејствува во управна постапка, треба да го декларира или да извести за секој личен интерес (паричен или непаричен) за којшто трети лица разумно би можеле да сметаат дека тоа влијае врз неговите или нејзините јавни дејства. Само раководителот на одделот или хиерархиски надредено тело може да одлучи дали лицето што ја декларирало својата пристрасност треба да биде отстрането или не. Во случај лицето да биде отстрането од управна постапка, тој/таа не може да учествува во која било од дејностите, што би можеле да влијаат врз одлуката во однос на постапката.

Покрај тоа, три значајни карактеристики на германскиот пристап се следниве:

1) Важноста на правосудниот систем. Невозможно е да се разбере германскиот модел без да се земе предвид дека Германија е правна држава (*Rechtsstaat*). Нејзините политики се засновани на правни начела и мора да бидат развиени според правниот систем. Најважното начело за нашите цели е дека законот мора да се применува еднакво и постапките мора да бидат фер. Односот помеѓу јавната администрација и приватните лица е уреден со обврската на администрацијата да го подржува приватното лице во остварувањето на неговите/нејзините права.

2) Во Германија, како и во Обединетото Кралство, важно е не само да се избегне секаков реален конфликт на интереси туку и да се избегне впечатокот на незаконско дело. Јавниот функционер е обврзан да ги избегне сите активности што би можеле да остават впечаток дека тој/таа е подготвен да изврши повреди на должностите или законите.

3) Сите одлуки на судовите и на јавната администрација мора да се мотивирани кога тие навлегуваат во правата и слободите. Мотивацијата наложува судијата или јавниот функционер во писмена форма да ја одрази одлуката што планира да ја донесе. Ова е наречено „функција на предупредување“ или „самоконтрола“.

За да се гарантира начелото на еднаквост и да се избегне впечатокот за незаконско дело, германскиот модел има воспоставено детален систем на дисквалификување и воздржување. Сите лица што дејствуваат во име на администрацијата мора да бидат исклучени од

создавањето на управен акт или од воспоставувањето на управен договор секогаш кога, на пример:

- Лицето е вклучено во управната постапка во име на администрацијата и како засегнато лице;
- Лицето е роднина на лицето засегнато од управната постапка;
- Лицето дејствува за некој друг кој е засегнат од управната постапка;
- Лицето е роднина на некој што дејствува за лице засегнато од управната постапка;
- Лицето е вработен кај лице засегнато од управната постапка (овие прописи имаат за цел да го избегнат конфликтот на лојалност и интерес);
- Лицето има доставено експертиза на теми што се од важност за одлуката за управната постапка.

Во Германија, откривањето на конфликти на интереси се заснова на хиерархиската контрола и правото на жалба на граѓанинот. Ако засегнатото лице смета дека во постапката учествувале пристрасни јавни функционери, може да поднесе жалба. Ако се докаже дека лицето било во право, тогаш одлуката или резултатот од постапката се незаконски или неважечки. На крај, кривичните или дисциплинските последници се применуваат само за вклучените јавни функционери ако повредата на прописите за конфликт на интереси била намерна или од небрежност.

Италија: Италија е најочигледниот пример за негативните последици од отсуство на сеопфатни прописи за конфликт на интереси. Италија има прифатливи прописи за конфликти на интереси кај државните службеници, судии и локално избраните службеници. На пример, Кодексот на однесување на државните службеници, донесен со указ од министерот за јавна администрација на 28 ноември 2000г., гласи дека „вработениот одржува независен став со цел да се избегне донесување одлуки или спроведување активности поврзани со неговите должности во ситуации на реални или очигледни конфликти на интереси. Тој нема да врши никаква дејност што е во конфликт со исправното вршење на задачите вклучени во неговата работа и ќе презема дејства за да избегне ситуации и однесување што можат да ги оштетат интересите или угледот на јавната администрација“ (чл. 2.3); „Вработениот се воздржува од учество во одлуки или активности што може да вклучуваат негови сопствени интереси или оние на роднини или кохабитанти“ (чл. 6.1).

Вработениот „се воздржува, дури и кога нема реален конфликт на интереси, ако неговото учество во усвојувањето на одлука или активност може да генерира недостиг на верба или независност и непристрасност на администрацијата“ (чл. 6.3).

Меѓутоа, отсуство на такви прописи за членови на Владата (вклучително и за премиерот) произведе многу сериозни нарушувања во италијанската демократија. Фактот што ги направи овие проблеми очигледни беше изборот на најбогатиот човек во Италија и сопственик на најважниот комуникациски холдинг, како премиер. По долг период на дебата и дискусија меѓу политичарите и јавното мислење, прашањето поврзано со конфликт на интереси помеѓу политичка функција и вршењето разни активности и професии неодамна беше решено со соодветна законска одредба: Закон бр. 215 од 20 јули 2004 г., што влезе во сила на 2 септември 2004 г. Врз основа на новиот закон, политичарите, при вршењето на нивните должности, ќе мораат да водат грижа исклучително за јавните интереси и следствено, во случаи на конфликт на интереси, ќе мораат да се воздржат од дејствување како и од учествување во резолуции на политички одбори. Во согласност со законот, органот за конкуренција и органот за комуникации за конкретни случаи на конфликт на интереси во издавачката област ќе бидат одговорни за контрола и за спречување конфликти на интереси. Комбинираните одредби на членовите 1, 2, и 3 од Законот бр. 215 го утврдуваат делокругот на овие функции за контрола и за спречување.

Член 1 наведува дека премиерот, министрите, државните секретари и вонредните владини комесари се „владини функционери“ (и според тоа тие се страните за коишто овој закон се применува). Член 1(1), исто така, на владините функционери им ја наложува обврската да се посветат исклучително на „работа со јавни интереси“, а им забранува „да вршат какви било дела или да учествуваат во некои колективни одлуки во ситуации на конфликт на интереси.“

Член 2 ги наведува сите активности што се некомпатибилни со вршењето владина функција (на пример, секов вид работа во јавниот сектор или работа во приватниот сектор или развојот на професионални активности во областа поврзана со релевантната владина функција). Изборот помеѓу неусогласеноста и неподобноста за учество во избори е поврзан со различните намени на овие две институции во италијанскиот правен систем. Целта на неусогласеноста е да се гарантира дека избраните претставници соодветно ги вршат своите одговорности кога се наоѓаат во лични ситуации што би можеле, теоретски, да го загрожат нивното соодветно вршење на работата.

Член 3 го дефинира концептот на „конфликт на интереси“ во однос на две различни и алтернативни ситуации (како што се воочува со употребата на дисјунктивниот сврзник „или“): „а) постоењето на една од ситуациите на неусогласеност наведени во член 2; б) кога мерката или изоставувањето има специфичен, привилегиран ефект врз средствата на носителот на функција или врз средствата на неговиот брачен другар или роднини до втор степен, или на друштва или други претпријатија контролирани од нив, во рамките на значењето на Оддел 7 од Законот бр. 287 од 10 октомври 1990 г., на штета на јавниот интерес.“ Треба да се одбележи дека дејството што создава конфликт на интереси не е само дејството што го врши владиниот функционер туку, исто така, е и неизвршеното дејство коешто требало да биде извршено.

Прописите за конфликт на интереси се комплетирани со деталзирање на овластувањата, функциите и постапките на независни управни органи одговорни за надзор, превенција и наложување на казни за борба против такви случаи, заедно со применливите казни. Општо за друштвата, оваа одговорност лежи во Органот за конкуренција, утврден со Законот бр. 287/1990 (член 6). За друштвата во печатените медиуми и медиумскиот сектор, одговорноста лежи не само во Органот за конкуренција туку и во Регулаторниот орган за комуникации, утврден со Законот бр. 249/1997.

Во теорија, горенаведените органи имаат широк домен на овластувања за спроведување истраги и наложување казни во согласност со тековното законодавство. Тие, исто така, можат да дејствуваат на сопствена иницијатива, гарантирајќи ги начелото на *audi alteram partem* и правилата на административна транспарентност.

Нивните овластувања не ги исклучуваат овластувањата на судовите или кои било други органи во однос на кривичните, граѓанските, административните или дисциплинските прекршоци, всушност од нив се бара да ги пријават сите случаи на кривични дела до судските власти.⁶

Сепак, постојат два проблема со Законот бр.287. Првиот проблем е дека невозможно е да се верификува одредбата за „штета на јавниот интерес“, наложена со последниот дел од дефиницијата, бидејќи вклучува арбитражна евалуација на нематеријален предмет. Секогаш ќе може да се утврди јавен интерес што бил заштитен со јавна одлука и јавен интерес што бил жртвуван, но утврдувањето дали користа е поголема од жртвата или обратно, е политичка одлука, а како таква е арбитражна. Тековната опозиција во Италија ја објави својата намера да ги промени овие неефективни прописи кога ќе дојде на власт. Вториот проблем што го покренуваат различни автори како и Советот на Европа е дека Законот бр.215 не ја вклучува „сопственоста сама по себе“ на друштво во случаите на неусогласеност или случаите на конфликт на интереси. Имајќи ги предвид овие недостатоци, би можеле да заклучиме дека законот не е доволен за да се реши проблемот со конфликтите на интереси на премиерот и членовите на Владата во Италија.

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”, Претседателство на Советот на министри, Италија.

Шпанија: Правилата за дисквалификување и воздржување се јасно објаснети и многу детални. Секогаш кога во една управна постапка постои конфликт помеѓу јавниот интерес и личниот интерес на јавен функционер, засегнатиот јавен функционер мора да го декларира интересот и да побара дозвола да се воздржи од дејствување во таа постапка. Само раководителот на одделот или хиерархиски надредено тело може да одлучи дали лицето што ја декларирало својата пристрасност треба да биде отстрането или не. Сепак, вклучените јавни функционери се предмет на дисциплинска постапка ако не го декларираат својот личен интерес.

Прописите за државната служба (засновани на францускиот модел), исто така, се многу детални во описот на должностите, прекршоците и дисциплинските последици, иако конфликтите на интереси не се во опсегот на нивните правила. Оваа ситуација ќе се промени ако новиот Статут за државна служба што сега се подготвува од страна на Владата биде одобрен од Парламентот во следните месеци, бидејќи истиот ќе вклучува регулаторен режим за конфликт на интереси, како и кодекс на однесување. Пристапот за справување со конфликти на интереси на пратеници и сенатори главно е превентивен и формален, заснован на писмена декларација за интереси. Меѓутоа, дисциплината што се бара од парламентарните групи во пракса ја попречува одбраната на личниот интерес од поединечни пратеници. Тие се обврзани да ги следат инструкциите од лидерот на партијата и обично немаат простор за маневрирање во одбраната на нивните лични интереси.

Во секој случај, најинтересната карактеристика на новоформираните шпански модел се прописите за високи функционери и членови на Владата. Овие прописи се обезбедени со две норми: Кодексот на добро управување на членовите на Владата и високите функционери на општата управа на државата, што веќе е во сила, како и нацрт-законот за конфликт на интереси, којшто во моментот е во последните фази од парламентарниот процес

Што се однесува до Кодексот на добро управување, интересно е да се забележи дека последователните извештаи на меѓународните тела, како што е ГРЕКО 2001, посочи дека Шпанија нема Кодекс на однесување во рамките на јавната администрација. Иако постоеле правни норми, немало проектирани ниту спроведени кодекси на однесување за да ги ориентираат и да им помогнат на вработените. Како резултат, тековната Влада, во согласност со изборен манифест и насоки од ОЕЦД за ова прашање, во февруари 2005 г. одобри Кодекс на добро управување. Неговата цел е на граѓаните да им ја понуди „заложбата дека сите високи функционери при вршењето на нивните функции не треба да се придржуваат само до обврските предвидени во законите, туку покрај тоа нивните дејства треба да бидат инспирирани и водени од етичките начела и кодекси на однесување“.

Некои од начелата што високите функционери се обврзани да ги почитуваат се:

- *Транспарентност на информации*

Високите функционери ќе ги информираат граѓаните за работата на јавните комунални претпријатија за коишто тие се одговорни, а кога спроведуваат кампањи за информации, тие ќе ги избегнуваат сите дејства што ја надминуваат информативната содржина.

- *Чување документи*

Високите функционери ќе го гарантираат континуитетот на документите за емитување и испорака за следните влади.

- *Јавна служба со полно работно време*

Високите функционери од општата администрација на државата ќе се воздржат од прифаќање на работни места и извршни функции во организации што ја ограничуваат достапноста и посветеноста на нивните одговорности.

- *Строгост во користењето на овластувањето*

Високите функционери ќе избегнуваат надворешни несоодветни или претенциозни дејства што можат да го намалат дигнитетот со којшто треба да се врши јавната служба.

- *Забрана за прифаќање подароци*

Секој подарок ќе биде одбиен, како и секоја погодност или услуга во поволни услови, што ги надминува вообичаените општествени и учтиви обичаи и може да го услови вршењето на функциите на функционерот. Во случај на подароци од голема важност, тие ќе останат во наследство на државата.

- *Поттикнување на културната средина*

Заштитата на културната средина и лингвистичкиот диверзитет ќе ги инспирира дејностите на високите функционери преземени при вршењето на нивните надлежности.

- *Заштита и почитување на половата рамноправност*

Во нивните административни дејности и особено при донесувањето одлуки, високите функционери ќе поттикнуваат почит за половата рамноправност и ќе ги отстранат сите пречки што би можеле да создадат тешкотии во овој однос.

- *Објективност*

Дејствата на високите функционери ќе ги постават основите за објективни забелешки ориентирани кон заедничкиот интерес, спротивно на секој друг фактор што ги изразува корпоративните, семејните или личните ставови или кои било други ставови за ова начело. Тие ќе се воздржат од сите видови на деловно работење што би можеле да ја компромитираат објективноста на администрацијата.

- *Непристрасност*

Во своите дејства, високите функционери ќе се воздржат од преземање секаква лична дејност или интерес што би можеле да претставуваат ризик поради конфликт на интереси со нивната работа во јавниот сектор.

- *Неутралност*

Високите функционери нема да ја забрзуваат ниту ќе влијаат врз решавањето за пишување на документацијата или управната постапка без добра причина.

Државниот секретар за јавна администрација треба годишно да му ги пријавува на Кабинетот евентуалните повреди на овие етички начела, со цел да се поправат грешните постапки и да се предложат соодветни мерки за обезбедување на објективноста на одлуките на администрацијата. Санкциите би можеле да вклучуваат и разрешување.

Во однос на втората норма, целта на владиниот предлог-закон за прописи за конфликти на интереси на членовите на Владата и високите функционери од општата администрација на државата е „да ги утврди обврските што им се наложени на членовите на Владата и на високите функционери од општата администрација на државата за спречување ситуации што можат да поттикнат конфликти на интереси“.

Овој предлог-закон бил подготвен во однос на ограничувањата на тековниот закон што е во сила. По евалуацијата на примената на прописите за неусогласеност за високи функционери од 1995 г., беше утврдено дека е потребна итна реформа. Прописите утврдуваат апсолутна неусогласеност со која било друга позиција, како и директна забрана за директно или индиректно поседување на над 10% од акциите во некое друштво што е под договор со јавниот сектор. Покрај тоа, таа го обврзува функционерот да ги достави следните декларации: изјава за дејност откако стапил во служба, изјава за добрата и правата, како и годишна изјава за доход.

Меѓутоа оваа норма има огромен опфат што би можел да ја попречи нејзината практична примена. Повреда на оваа норма се санкционира само со соопштение во Службениот билтен на државата, а истрагата за пресумптивното неправилно дејство ја спроведува одделение без никаква структурна или функционална независност од Владата. Сепак, главниот постоен проблем е дека контролата на она што е декларационо и истрагата на некомпатибилните активности е дадена на несоодветно тело. Независно од признавањето на професионализмот на

функционерите од Инспекцијата за услуги на Министерството за јавна администрација, очигледно е дека ова одделение нема реален капацитет за да ја декларира некомпатибилноста на еден министер или државен секретар. Функционерите од Инспекцијата заземаат позиции со рангот на заменик-директор и се обврзани со начелото на хиерархија. Покрај тоа, тие го немаат капацитетот за истражување ниту можноста да го наложат присуството и изјавата на високи функционери. Следствено, улогата на Инспекцијата е регистрирање документи, коишто самата Инспекција не може дури ни да ги анализира.

Во однос на овие околности, Владата на Шпанија сметаше дека е важно да се продолжи со реформа. Најважните карактеристики на нацрт-законот на Владата што сега се разгледува во Парламентот се следните:

1. Регулаторен режим за неусогласености: построг, појасен и што повеќе налага

Високите функционери ќе ги вршат своите функции со апсолутна посветеност и нема да можат да ја комбинираат оваа активност со која било друга позиција, независно дали е од јавна или лична природа, самостојно или со други, за што би можеле да добијат надоместок.

2. Ограничувања за вршење лични дејности

За период од две години по престанокот на нивната дејност, високите функционери нема да може да работат во бизниси или во приватни друштва директно поврзани со надлежностите што се спроведувале во јавната служба. Директна врска се смета дека постои во секој од следните случаи:

- Во случајот со високите функционери, ова се применува за нивните претпоставени и за сите раководители на несамостојни тела, со делегација или замена, кои донеле одлуки во однос на вклучените друштва.
- Тоа се применува и секогаш кога горенаведените лица биле вклучени во колегијална комисијска седница каде што била постигната спогодба за овие друштва.

Членовите на Владата и високите функционери нема да ги повредуваат прописите за неусогласеност кога ќе се вратат во приватно друштво во коешто работеле пред да бидат именувани во јавната служба сè додека дејноста што ја вршат во приватниот сектор не е директно поврзана со надлежностите од нивната претходна функција или сè додека не можат да донесуваат одлуки поврзани со таа функција.

3. Изјави за добра и права

Декларација за средствата што државните секретари и министрите ќе треба да ја достават во Регистарот на дејности, добра и наследство ќе биде објавена во Службениот билтен на државата. Покрај тоа, високите функционери ќе обезбедат изјави за добрата на почетокот и крајот од нивната активност, а годишно ќе пополнат даночна изјава за доход и даноци на капитална добивка.

4. Контрола и управување со вредностите и финансиските средства

Финансиските средства на високите функционери ќе бидат управувани во „слеп“ фонд, без знаење на заинтересираните.

5. Раководни тела, претпазливост и контрола

Канцеларија за конфликти на интереси е создадена како дел од портфолиото на Министерството за јавна администрација. Таа ќе биде одговорното тело за управување со Регистарот на дејности, добра и наследство, а ќе биде и одговорна за чувањето, сигурноста и интегритетот на податоците и документите евидентирани во Регистарот. Се јавува разумно сомневање дали оваа Канцеларија ќе има доволно независност за да ги исполни своите обврски, бидејќи Канцеларијата е под хиерархија на Владата.

6. *Режим на санкции*

За секој висок функционер, кој ги повредува прописите за неусогласеност, се применуваат посебни санкции, се започнуваат постапки, се објавува во Службениот билтен на државата и има посебно соопштение до деловниот изведувач. Сите функционери што ги повредуваат прописите ќе бидат разрешени ако сè уште им трае мандатот, ќе го загубат правото на компензациона пензија и ќе бидат обврзани да ги вратат добиените износи.

Деловниот изведувач ќе престане со работа со централната, регионалната и локалната управа ако тој/таа одлучи да продолжи со изведување на договорот од поранешен висок функционер кој ги повредил прописите за неусогласеност за време на применливиот период (две години по напуштањето на службата). Високите функционери кои ги повредуваат овие прописи нема да можат да бидат носители на јавна функција за период од пет до десет години.

Двете норми имаат за цел да ги постигнат истите исходи: подобрување на довербата на граѓаните во Владата и администрацијата, како и спречување на сите повреди на начелата за непристрасност, неутралност и објективност што шпанскиот Устав и законите ги објавува во име на Владата и администрацијата. Меѓутоа, најважниот предизвик ќе биде да се спроведат овие норми и да се осигура дека секој што ги повредува законите ќе биде казнет. Искуството во Шпанија во однос на спроведувањето и примената на дисциплинските постапки не е многу задоволително.

Интересен развој се одвива во Каталонија, автономна заедница на Шпанија, каде што Парламентот дебатира некој закон за создавањето на Канцеларија против измама и против корупција што ќе го известува Парламентот. Проектирањето на каталонската канцеларија својата инспирација ја добило од Европската канцеларија за борба против измамите (ОЛАФ).

III. КРАТОК ПРЕГЛЕД НА ДЕВЕТТЕ СЛУЧАИ

Обединетото Кралство: Британските прописи за конфликт на интереси се најстари. Законот за спречување на корупцијата датира од 1889 година. Британскиот пристап се заснова на идејата дека конфликтите на интереси се еден аспект од етичките стандарди во јавниот сектор. Седумте начела од јавниот живот се применуваат за сите носители на јавна функција, а Комитетот за стандарди во јавниот живот дава препораки за сите нив.

Португалија: Португалскиот пристап има силно британско влијание, но исто така има и различни мерки што не се многу заштитнички кон приватноста, како што се декларацијата за доход и средства и нивното објавување. Причината за овој ригорозен пристап е јавното незадоволството од случаите на корупција што се откриени во Португалија во изминатите години, како и недостигот од доверба на јавноста во способноста на администрацијата и судството ефективно да дејствуваат.

Летонија: Прописите за конфликт на интереси во Летонија се дел од поширока политика за спречување и борба против корупцијата. Летонскиот пристап се заснова на постоењето на многу моќно Биро одговорно за откривање, истрага и за гонење случаи на корупција.

Франција: За францускиот пристап карактеристична е грижата околу активностите по вработувањето на државните службеници. Тој е значаен и заради неговите казнени санкции за барање личен интерес во јавна функција и активности по вработување во друштва, коишто биле контролирани за време на изминатите пет години.

Унгарија: Унгарија има потполн систем од правила и прописи во однос на неусогласеностите, но ѝ недостигаат прописи за конфликт на интереси како и независно тело коешто е потребно за непристрасно откривање и истрага на конфликти на интереси.

Полска: Полска е земјата со највисока перцепција на корупција од сите земји што се анализираат во овој извештај. Причините за тоа се сложени и тешки за резимирање, но има еден проблем што е важно да се разгледа: полското општество, конфликтот на интереси не го поврзува со корупција. Веројатно тоа е една од причините зошто правниот систем што бил донесен сè уште не е целосно спроведен и поради што има одредена неказнетост секогаш кога

јавни функционери ги повредуваат правилата за конфликт на интереси. Потребни се општествени и законодавни подобрувања и новата Влада мора да се соочи со нив.

Германија: Германскиот модел е најдобриот пример за добар правосуден пристап за справување со проблемот на конфликт на интереси. Очигледно, за да се воведат вакви пристапи во друга земја потребно би било да постои многу развиена и софистицирана рамка за управно право.

Италија: Италија е земјата со највисокиот резултат на перципирана корупција од поразвиените нации. Сега, таа има и друга специфична карактеристика, а тоа е фактот дека најбогатиот човек во земјата, воедно и сопственик на најважниот комуникациски холдинг, е избран за премиер. На крај, повеќето работни места во италијанскиот јавен сектор се приватизирале и биле подложени на колективни преговори уште од 1993 г., иако должностите на вработените во јавниот сектор сè уште се еднострано дефинирани од јавниот работодавач, во согласност со член 54 од Уставот, којшто наведува дека граѓаните на коишто им се доверени јавни функции мора да ги вршат со дисциплина и чест. Во секој случај, колективните договори за работни односи се одговорни за дефинирање на прекршоците и на дисциплинските мерки и обично не предвидуваат санкции за конфликти на интереси.

Шпанија: Шпанија има направено големи напори за регулирање на конфликтите на интереси. Шпанските приписи, со многу мали исклучоци, наложува ограничувања за јавните функционери во однос на пристапот до договорните процеси, итн. Од друга страна, високите функционери мора да ги декларираат своите активности и интереси, а исто така треба да пополнат детални обрасци во коишто ги наведуваат своите добра и средства, не само кога ја преземаат должноста туку и годишно како и кога ги напуштаат своите јавни функции. Исто така, обврзани се да ги соопштат приватните активности што ќе ги преземат кога ќе им престанат јавните функции. На крај, горенаведениот нов закон ќе им наложи на високите функционери да декларираат каде работеле претходно, вклучително и како консултанти, или дали биле инволвирани на некој начин. Ова се однесува и на нивните брачни другари и на секое друго лице со кое живееле во аналоген личен однос, како и второстепените роднини (на пр. на браќа и сестри) во текот на двете години пред нивното именување за високи функционери. Меѓутоа, спроведувањето на законите за конфликт на интереси и неусогласеностите се покажало како многу неконзистентно во Шпанија. Како резултат, најважните промени што треба да се исполнат вклучуваат ефективно спроведување на старите и новите програми за конфликт на интереси.

IV. ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ ЗА ПОЛИТИКАТА

1. Сеопфатна антикорупциска стратегија: Иако не е проширена заедничка пракса во земјите што се членки на ЕУ од пред 2004 г., според искуствата на Германија, Унгарија, Летонија и Полска и други земји што станале членки на ЕУ по 2004г., се чини дека е корисно да се вклучат политики за конфликт на интереси во поширока стратегија или општонародна политичка спогодба за спречување и борба против корупцијата, којашто се заснова на политички консензус и која е колку што е можно посеопфатна. Оваа стратегија би требало да ги земе предвид структурната рамка, превентивните мерки, телата и постапките за откривање и истрага, како и казниот систем. Политиките за конфликт на интереси, како и секоја друга јавна политика, не можат да бидат успешно формулирани и спроведени ако не постои ефективна стратегија за градење победничка коалиција со клучни заинтересирани страни.⁷ Формулирањето и спроведувањето на ефективна политика за

⁷ Pfeffer, Jeffrey (1992), *Managing with Power*, Harvard Business School Press, Boston, ги предлага следните чекори при одлучување на стратегија. Иако тие се предложени во контекст на приватниот, некои од нив можат да се приспособат за јавниот сектор: 1) Одлучете кои се вашите цели, што се обидуваат да постигнете; 2) Утврдете ги шемите на зависност и меѓусебна зависност; т.е. кои поединци или групи се влијателни и важни за постигнување на вашите цели?; 3) Какви би можела да бидат нивните гледни точки? Како тие би се чувствувале за она што се обидуваат да го направите?; 4) Кои се нивните основи за моќ и влијание?; 5) Кои се вашите основи за моќ и влијание?; Кои основи на влијание можете да ги развиете за да добиете повеќе контрола над

конфликт на интереси е тешка и предизвикувачка работа, но ако Владата сака да ја зголеми довербата во демократските институции и политичките учесници и да изгради подобра и поефикасна демократијата, оваа работа не само што е потребна туку е и неизбежна.

2. **Група јасни етички стандарди во јавниот живот:** Корисно е покрај широка стратегија за спречување и борба против корупција да се утврдат и јасни и заеднички етички стандарди во јавниот живот. Основен и сеопфатен кодекс на етика мора да раководи со дејствата на јавните функционери. Британскиот пристап е најдобриот пример што треба да се следи, иако би било потребно соодветно приспособување за да одговара на законите и конвенциите од релевантната земја.
3. **Добри рамки за управно и кривично право:** Потребно е да се развие добра рамка за управно и кривично право во рамките на којашто ефективно би можеле да се спроведат политиките за конфликт на интереси.
4. **Професионална државна служба и независно судство.** Меѓутоа, за овие рамки да бидат ефективни, исто така, потреба е и професионална државна служба и независно судство. Германскиот модел на управното и кривичното право би можел да биде интересен, но францускиот пристап е, исто така, многу интересен во однос на државните службеници, иако помалку во однос на политичарите.
5. **Внимателно уредено дисквалификување и повлекување во јавното донесување одлуки:** Еден од камен-темелниците на добрата програма за конфликт на интереси е да се има солидни прописи за дисквалификување. За тоа е потребен потполн и детален список со случаи на воздржување или повлекување. Францускиот, германскиот и шпанскиот пристап може да бидат многу корисни при уредување на дисквалификувањето.
6. **Ограничување или дури и забрана за јавни функционери да имаат работни места надвор од администрацијата:** Строгите ограничувања за дополнително вработување се апсолутно потребни за членовите на Владата и за јавните функционери. Сепак препорачливо е да се утврдат вакви ограничувања за државните службеници и за судиите. Ако се обезбедат овие ограничувања, на државните службеници и на судиите би требало да им се дадат соодветни плати. Покрај тоа, ако локално избраните службеници добиваат јавна плата, тие треба да се подложени на ограничувања слични на оние за државните службеници и политички именуваните функционери. Шпанскиот модел би можел да биде корисен во поглед на политички именуваните функционери, францускиот модел за државните службеници, германскиот модел за судството, а британскиот модел за локално избраните службеници. На ниту еден јавен функционер не треба да му е дозволено да биде носител на двојно платени јавни работни места, да учествува во некое деловно партнерство или да има функција на директор на одбор на приватно друштво.
7. **Декларација на доход:** Декларацијата за доход не е апсолутно неопходна ако постои декларација за средствата и декларација за интереси, но би можела да биде корисна за контролирање на политички именуваните функционери и локално избраните службеници. Премногу е скапо да се обврзат сите државни службеници да го декларираат доходот и веројатно доволно би било да се обврзат само вишите раководители. Шпанските и португалските пристапи би можеле да бидат корисни при уредување на ваквите декларации.
8. **Декларација за средства:** Декларацијата за средства може да биде многу корисна при откривање и контрола на конфликтите на интереси кај локално избраните службеници, пратениците и политички именуваните функционери. Меѓутоа, обврзувањето на сите државни службеници да ги декларираат средствата може да не биде неопходно, а да биде

ситуацијата?; 6) Кои од разните стратегии и тактики за извршување на власта се чинат како посоодветни и веројатно би биле ефективни, со оглед на ситуацијата со којашто се соочувате?; 7) Врз основа на горенаведеното, одберете насока на дејствување за да постигнете нешто; 8) На крај, не заборавајте да извршите евалвација од почетокот на процесот; многу е важно да учите со текот на работата и преку интеракција.

премногу скапо; доволно би било да се обврзат вишите раководители и државните службеници, кои се во категории и сектори изложени на ризик. Унгарскиот пристап, како и францускиот, португалскиот и шпанскиот пристап, би можел да биде корисен за уредување на ова прашање.

9. **Декларација за семеен доход:** Декларацијата за семеен доход и средства е мерка што е престога и веројатно тешка за уставно да се одржи. Веројатно најдоброто решение е таа да се утврди на доброволна основа или да се обврзат само највисоките јавни функционери во Владата и други високи државни институции.
10. **Декларација за подароци:** Подобро е да постојат јасни и строги ограничувања за подароци и надоместоци отколку да се наложи оваа декларација. Подароците можат да бидат првиот чекор кон поткуп и следствено тие би требало потполно да се забранат, особено а) кога се дадени како благодарност за нешто што е направено од страна на јавен функционер при извршувањето на неговите/нејзините функции и не се бараат ниту се охрабруваат; б) кога подароците фрлаат сомнеж над независноста и слободата на дејствување на јавниот функционер; како и в) кога тие не можат транспарентно да им се декларираат на организацијата и на граѓаните. Официјалните подароци за членовите на Владата и политички именуваните функционери треба да останат во наследство на државата. Подароците од учтивост (на пр. штипки за вратоврска или пенкала) би можеле да се прифатат само ако имаат ниска парична вредност.
11. **Употреба на внатрешни информации:** Личната употреба на внатрешните информации треба да биде кривично санкционирана, барем секогаш кога тоа вклучува парични надоместоци за јавниот функционер или неговото/нејзиното семејство. За да се открие оваа злоупотреба, корисно би било да постои национален или регионален регистар на јавни функционери изложени на ризик. Периодичните и случајните проверки на средствата на овие јавни функционери би можеле да бидат корисни.
12. **Декларација и регистрирање на личните интереси:** Декларацијата и регистрирањето на личните интереси сочинуваат друг камен-темелник на добрата политика за конфликт на интереси. Членовите на Владата, пратениците, локално избраните службеници и политички именуваните функционери треба да ги декларираат своите интереси во формална документација што се обновува секој пат кога овие интереси се менуваат. Високите државни службеници и државните службеници во категории и сектори изложени на ризик, исто така, треба да бидат обврзани да ги декларираат и да ги регистрираат своите интереси. Британскиот модел е добар пример што треба да се следи.
13. **Објавување на декларациите:** Декларациите за интереси и средства на избрани функционери и политички именувани функционери треба да бидат отворени за јавно проучување, а при тоа да се почитуваат сигурносните правила и заштитата на приватноста. Меѓутоа, во случајот со државните службеници пожелно би било нивните декларации и објавувања да бидат достапни само за релевантната агенција или телото одговорно за контрола и регистрирање. Португалските и летонските модели се интересни, иако потребни би им биле одредени подобрувања во согласност со горепосочените критериуми.
14. **Ограничувања за вработување по напуштањето на функцијата:** Потребно е да се ограничи контролата на деловните активности или на НВО активностите по вработувањето, бидејќи од јавните функционери се очекува да се воздржат од несоодветно искористување на предноста на јавната функција или службената позиција која што претходно ја имале, вклучувајќи привилегираните информации, кога бараат вработување или именување по напуштањето на јавната функција. Во овој аспект, британскиот и францускиот пристап се многу интересни за државните службеници, а шпанскиот и португалскиот модел за политички именувани функционери.
15. **Надворешни активности за време на вршењето на јавната функција:** Надворешните, истовремени именувања во НВО, синдикати или политички партии, дури и ако тие не се платени, би можеле да фрлат сомнеж врз непристрасноста на јавните функционери. Како последица на тоа, ваквото вработување треба да се регулира и да се земе предвид во секоја

солидна политика за конфликт на интереси. Франција, Германија и особено Обединетото Кралство имаат солидни правила што би може да поттикнат разумни прописи во овој поглед. Нормално, избраните функционери и членови на Владата се членови на политички партии, и ова е добро и неизбежно во демократија, но треба да се направи разграничување помеѓу институционални политики и партиски политики во исполнувањето на службените должности.

16. Поседување акции во приватни друштва: Италијанскиот случај ни ја покажува важноста на личните и семејните ограничувања на имотни листови за приватни друштва. Приватните друштва што се под контрола или што се подложени на одлуките на јавен функционер не треба да бидат во сопственост на овој јавен функционер. Јавните функционери не треба да поседуваат приватни друштва што имаат склучено договор или партнерства со јавниот сектор. Личниот интерес во овие случаи би можел да го компромитира правилното вршење на должностите на јавниот функционер. Сопственоста на мал процент на акции во големи друштва би можела да се допушти кога тие се дел од приватни инвестиции и не влијаат врз политиките на овие друштва, но ова треба да се анализира случај по случај, во зависност од позицијата што ја заземал јавниот функционер. Лишувањето, или преку продажба или со воспоставување на договор за управување на слепо, е најдоброто решение секогаш кога постои конфликт на интереси во однос на сопственоста на друштво. Интересни се британскиот, францускиот, португалскиот и шпанскиот модел.

17. Систем за откривање и истрага, вклучително и независно специјализирано тело: Прописите за конфликт на интереси во Европа не се разликуваат значително од земја во земја, а некои земји дури имаат и многу слични прописи, но последиците не се секогаш исти. Причините за овие разлики потекнуваат од спроведувањето на политиките. За ефективно да се спроведе една политика за конфликт на интереси, потребно е да се има веродостоен систем за откривање. Закон за објавување на јавниот интерес би можел значително да помогне во откривање на повредите на правилата за конфликт на интереси. Ваквиот закон на луѓето би требало да им обезбеди начин за пријавување на незаконско дело во јавниот сектор секогаш кога тие веруваат со разумна основа дека информацијата е точна; законот исто така би требало да утврди казни за свесно давање погрешни или лажни информации и треба да обезбеди долгорочна заштита за алармирачите. Британските и германските програми би можеле да бидат многу корисни при проектирањето на оваа политика. Меѓутоа, апсолутно неопходно е да постои независно тело одговорно за системот за откривање, организација што е соодветно кадровски екипирана и има доволно овластувања да врши истрага и гонење кога тоа е потребно. Летонското биро би можело да послужи како решение за анализа и за приспособување на културата и законите на земјата. Исто така, како инспирација би можела да служи и Канцеларијата за антикорупциско гонење на Шпанија.

18. Усогласеност и комплементарност на казнените и административните санкции: Кога е докажано дека настанала повреда на некој закон, потребно е да постои систем за санкции, без исклучоци. Потребни се како казни санкции така и дисциплински санкции. Францускиот модел е добар пример за анализирање, како и германскиот и полскиот систем. Меѓутоа, за успешно извршување на казнените санкции потребно е да постои солидна истрага и гонење. Како што е посочено погоре, Шпанија има посебно Јавно обвинителство против корупција. Ова обвинителство е поддржано од неколку специјализирани одделенија, како и од јавни обвинители од Јавното правобранителство специјализирани за економски кривични дела и даночна измама. Вреди да се проучи овој модел и да се направи обид за воведување на слични служби. Покрај тоа, потребни се и дисциплински административни санкции. Интересен е шпанскиот модел на административни санкции за повреди на законот од страна на политички именуваните функционери, особено забраната да се биде именуван на јавна функција до десет години по повредата. Меѓутоа потребен е исто така и добар систем за истрага и гонење на дисциплинските административни санкции, а поради тоа внатрешните инспектори треба да бидат обучени за овие прашања како дел од координираната програма. Понекогаш, неколку санкции против „големите риби“ може да

имаат долгорочен ефект врз доброволната усогласеност со законот од страна на мнозинството.

ДОДАТОК 1

Податоци\земји	ЛЕТОНИЈА	ПОЛСКА	УНГАРИЈА	ОК	ИТАЛИЈА	ФРАНЦИЈА	ГЕРМАНИЈА	ПОРТУГАЛИЈА	ШПАНИЈА
Дел од поширока политика?	Да, политика за спречување и борба против корупција	Да, политика за спречување и борба против корупција	Да, дел од прописите корупција	Да (дел од егичките стандарди во јавниот сектор)	Не.	Не.	Да, постои поширока политика против корупција уште од 1995 г.	Да	Не
Превентивен пристап?	Превентива и лек	Превентива и лек	Превентива и лек.	Да, со совет во одредени случаи.	Превентивен.	Превентива и лек	Главна превентивен.	Да	Превентивен
<u>Превентивни мерки</u>									
1. Ограничувања за дополнително вработување.	1. а Да, неколку 1. б Да, неколку	1.а Да, многу строги 6.б Да	1.а Да 1.б Да, различни правила	1.а Да 1.б Да	1.а Да. 1.б Да, неколку	1. а Да 1.б Да, многу строги	1.а Да, многу строги 1.б Да	1. а Да 1.б Да	1.а Да, многу строги 1.б Да
а. Владини и политички именувани функционери	1.в Да 1.г и д нема информации	1.в Да 1.г Да, но усогласени со приватното вработување	1.в Да 1.г Да, но усогласени со приватното вработување	1.в Да 1.г Може да се реализираат и други	1.в Да 1.г Да, неколку 1.д Да, неколку.	1.в Да 1.г Да, но усогласени со приватното вработување	1.в Да 1.г Да, само за одредени јавни вработувања.	1.в Да 1.г Може да се реализираат и други	1.в Да 1.г Да, многу строги
б. Државни службеници.				1.д Може да се реализираат и други			1.д. Во зависност од законите на покраините.	1.д Може да се реализираат и други	1.д Да, ако преферираат работа со полно работно време.
в. Судство		1.д Да	1.д Да, но усогласени со членството во Парламентот.			1.д Да, но усогласени со членството во Парламентот.			
г. Парламенти									
д. Локално избрани функционери.									

Податоци\земји	ЛЕТОНИЈА	ПОЛСКА	УНГАРИЈА	ОК	ИТАЛИЈА	ФРАНЦИЈА	ГЕРМАНИЈА	ПОРТУГАЛИЈА	ШПАНИЈА
2. Декларација за личен доход. а. Владини и политички именувани функционери б. Државни службеници. в. Судство г. Парламенти д. Локално избрани функционери	2.а Да 2.б Да 2.г Да 2.д Да	2. а Да 2. д Да	2. г Да	2.г Да, ако е над 1% од платата	2.а (пред вработување, средства на доход од пред три месеци) 2 г Да	2. Не	2.г Да (исплатите во вредност од над 10.000 евра мора да се декларираат).	2.а, г, д Да	2.а Да 2.б Не 2.в Не 2.г Да (тие ги декларираат само платените активности) 2.д Да, пред вработување.
3. Декларација за семеен доход. а. Владини и политички именувани функционери б. Државни службеници. в. Судство г. Парламенти д. Локално избрани функционери	3. Не	3. а. и д. Да (брачните другари)	3. Не	3. а, б, в, г, д. Не	3. а Да (претприемнички активности)	3. Не	3. Не	3. Не	3.а Доброволно

Податоци\земји	ЛЕТОНИЈА	ПОЛСКА	УНГАРИЈА	ОК	ИТАЛИЈА	ФРАНЦИЈА	ГЕРМАНИЈА	ПОРТУГАЛИЈА	ШПАНИЈА
4. Декларација за лични средства. а. Владини и политички именувани функционери б. Државни службеници. в. Судство г. Парламенти д. Локално избрани функционери	4.а Да 4.б Да 4.г Да 4.д Да	4.а Да 4.б Да 4.в Да 4.г. Да 4.д Да	4.а Да 4.б Да, виши раководители. 4.г Да	4. а, б, в, д: Не 4.г: Да ако неговата вредност е над 59.000 фунти	4. а Да (Пред вработување, претприемнички средства) 4. г Да	4.а Да, вклучувајќи и јавни друштва. 4. б. Не. 4.г Да 4.д Само некои од нив	4.б Потребна е само изјава од кандидатите за државни службеници, во којашто изјавуваат дека немаат големи долгови.	4.а, г, д Да	4.а Да 4.б Не 4.в Не 4.г Да 4.д Да
5. Декларација за семејни средства. а. Владини и политички именувани функционери б. Државни службеници. в. Судство г. Парламенти д. Локално избрани функционери	5. Не	5. а. и д. Да (брачните другари)	5. а Да, семејство кое живее со именуваниот кандидат. 5. б Да, само членови на семејството што се виши раководители.	5. Не	5.а Да (претприемнички средства).	5. Не	5. Не	5. Не	5.а Само доброволно (брачни другари).

Податоци\земји	ЛЕТОНИЈА	ПОЛСКА	УНГАРИЈА	ОК	ИТАЛИЈА	ФРАНЦИЈА	ГЕРМАНИЈА	ПОРТУГАЛИЈА	ШПАНИЈА
6. Декларација за подароци. а. Владини и политички именувани функционери б. Државни службеници. в. Судство г. Парламенти д. Локално избрани	6.а Да 6.б Да 6.г Да 6.д Да	6.а и д. Да	6.д Да	6.а Да 6.г Да, ако е над 1% од платата	6 Не	6. г Да	6.а Да 6.г Да, кога изнесува над 5000 евра.	6. Нема информации	6.а Да
7. Сигурност и контрола на пристапот до внатрешни информации. а. Владини и политички именувани функционери б. Државни службеници. в. Судство г. Парламенти д. Локално избрани	7. Нема информации	7. б. Да, но само доверливи, нема ограничувања за користење службени информации за лична добивка.	7. б и г Да	7.а Да.	7 Нема информации	7. б Да	7 Нема информации	7. Нема информации	7.а Да 7.б Да 7.в Да 7.г Да

Податоци\земји	ЛЕТОНИЈА	ПОЛСКА	УНГАРИЈА	ОК	ИТАЛИЈА	ФРАНЦИЈА	ГЕРМАНИЈА	ПОРТУГАЛИЈА	ШПАНИЈА
8. Декларација за личните интереси релевантни за управувањето со договори. а. Владини и политички именувани функционери б. Државни службеници. в. Локално избрани	8. Не	8. Не	8. Не	8.а Да 8.б Да 8.в Да (Вклучува семејни интереси и тесно поврзани лица)	8. а. Пред вработување, претприемнички и лични интереси.	8. Не	8. в Да	8.а Да (за претходните три години) 8.в Не е задолжително	8.а Да (за две претходни години) 8.в Да
9. Декларација за лични интереси релевантни за донесување одлуки или гласање. а. Владини и политички именувани функционери б. Државни службеници. в. Судство г. Парламенти д. Локално избрани	9. Не	9. Не	9. г Да	9. а Да 9.б Да 9.в. Не 9.г Да 9.д Да (Вклучува семејни интереси и тесно поврзани лица)	9. а Пред вработување, претприемнички и лични интереси.	9. Не	9. г. Да 9. д Да	9.а Да (за претходните три години) 9.г Да 9.д Не е задолжително	9.а Да (за две претходни години). 9.г и д Да.

Податоци\земји	ЛЕТОНИЈА	ПОЛСКА	УНГАРИЈА	ОК	ИТАЛИЈА	ФРАНЦИЈА	ГЕРМАНИЈА	ПОРТУГАЛИЈА	ШПАНИЈА
<p>10. Декларација за личните интереси релевантни за учеството во подготвување или давање совети за политиката.</p> <p>а. Владини и политички именувани функционери</p> <p>б. Државни службеници.</p> <p>в. Локално избрани</p>	10. Не	10. Не	10. Не	<p>10.а Да</p> <p>10.б Да</p> <p>10.в Да</p> <p>(Вклучува семејни интереси и тесно поврзани лица)</p>	10.а Пред вработување, претприемнички и лични интереси.	10. Не	10. в Да	10.а Да	<p>10.а Да (за две претходни години).</p> <p>10. в Да.</p>
<p>11. Јавно објавување на декларации за интерес, доход и средства.</p> <p>а. Владини и политички именувани функционери</p> <p>б. Државни службеници.</p> <p>в. Судство</p> <p>г. Парламенти</p> <p>д. Локално избрани</p>	11. Да	11. Да, но само д.	11. Не	<p>11.а Да, за подароци.</p> <p>11.г Да, за интереси</p>	11. г Да	11. Не	11. г Да	11.а, г, д Да, за доход и интереси	<p>11.а Да, само членови на Владата и државните секретари.</p> <p>11. г и д Да, но само на барање.</p>

Податоци\земји	ЛЕТОНИЈА	ПОЛСКА	УНГАРИЈА	ОК	ИТАЛИЈА	ФРАНЦИЈА	ГЕРМАНИЈА	ПОРТУГАЛИЈА	ШПАНИЈА
<p>12. Ограничувања и контрола на деловното работење по вработување или активности на НВО.</p> <p>а. Владини и политички именувани функционери</p> <p>б. Државни службеници.</p> <p>в. Судство</p> <p>г. Парламенти</p> <p>д. Локално избрани</p>	12. Нема информации	<p>12. а (мора да се добие согласност)</p> <p>12. б. и д. (една година по заминувањето).</p>	12. Не	12. б Да, за две години и мора да доставуваат извештаи за пристапите	12. б Да (некои)	<p>12. а Да</p> <p>12. б Да (5 години).</p> <p>12. г Многу малку (освен институции или корпорации субвенционирани од Владата)</p> <p>12. д Да</p>	12. Не	12а. Да за три години	12.а Да (две години).
<p>13. Ограничувања и контрола на подароци и други форми на надоместоци.</p> <p>а. Владини и политички именувани функционери</p> <p>б. Државни службеници.</p> <p>в. Судство</p> <p>г. Парламенти</p> <p>д. Локално избрани</p>	13. Нема информации	13. а. и д. Да.	13. г Да	<p>13.а Може да се задржи само вредноста под 140 фунти.</p> <p>13.б Да</p> <p>13. г Да, кога вредноста надминува 125 фунти истата мора да се објави.</p>	13. Не	13. Нема контрола, но има ограничувања, кога тоа влијае на независноста.	13. а и б Да	13. Нема информации	13.а, б, в, г и д Да.

Податоци\земји	ЛЕТОНИЈА	ПОЛСКА	УНГАРИЈА	ОК	ИТАЛИЈА	ФРАНЦИЈА	ГЕРМАНИЈА	ПОРТУГАЛИЈА	ШПАНИЈА
<p>14. Ограничувања и контрола на надворешни истовремени именувања (на пример, во НВО или политичка партија).</p> <p>а. Владини и политички именувани функционери</p> <p>б. Државни службеници.</p> <p>в. Судство</p> <p>г. Парламенти</p> <p>д. Локално избрани</p>	14.а и в ДА	14. а, б, в ДА	14. б Да. Не е дозволено да бидат во врвните позиции во политички партии 14. в Да	14.а Да 14.б Да 14.в Да 14.г Да 14.д Да	14. в Да	14. Да, кога НВО се под контрола на јавен функционер. 14. в Да	14. а Да. Законите забрануваат именувања на почесни положби.	14. Нема информации	14.а Да 14. б. Само одредени државни службеници како воени лица. 14. в Да 14. д Да (НВО).
<p>15. Дисквалификување (рутинско повлекување)</p> <p>а. Владини и политички именувани функционери</p> <p>б. Државни службеници.</p> <p>в. Судство</p> <p>г. Парламенти</p> <p>д. Локално избрани</p>	15. Да	15. а, б, в, д Да	15. Нема информации	15.а, б, в, д Да	15. а, б, в, д Да	15. а, б, в, д Да	15. а Да 15. б Да 15. в Да 15. д Да	15. а, б, в, д Да	15. а Да 15. б Да 15. в Да 15. д Да

Податоци\земји	ЛЕТОНИЈА	ПОЛСКА	УНГАРИЈА	ОК	ИТАЛИЈА	ФРАНЦИЈА	ГЕРМАНИЈА	ПОРТУГАЛИЈА	ШПАНИЈА
<p>16. Лични и семејни ограничувања на имотни листови за приватни друштва.</p> <p>а. Владини и политички именувани функционери</p> <p>б. Државни службеници.</p> <p>в. Судство</p> <p>г. Парламенти</p> <p>д. Локално избрани</p>	<p>16.а Да</p> <p>16.б Да</p> <p>16 г Да</p> <p>16.д Да</p>	<p>16. а. и б. (не повеќе од 10% од акциите во некое друштво како што е утврдено во трговскиот закон).</p> <p>16. д. Не е дозволено да се поседуваат приватни бизниси.</p>	<p>16. б Да.</p> <p>Нема проблем со имотните листови, само неусогласеност со вишите позиции и членството во Одборот.</p>	<p>16. а, б, в, г, д: Да</p>	<p>16. г и д Да, кога се под контрола или одлучување.</p>	<p>16.а, б, в и г Да, кога се под контрола или одлучување.</p>	<p>16. Не</p>	<p>16. а, б, в, г, д Да</p>	<p>16. а, б, в, г, д Да</p>
<p>17. Лишување или преку продажба или со воспоставување на договор за доверба и управување на слепо.</p> <p>а. Владини и политички именувани функционери</p> <p>б. Државни службеници.</p> <p>в. Судство</p> <p>г. Парламенти</p> <p>д. Локално избрани</p>	<p>17. Не</p>	<p>17. а, б и д Би можеле да бидат потребни по декларација за лични интереси.</p>	<p>17. Не</p>	<p>17.а Да</p>	<p>17. д Лишувањето би можело да биде решение за конфликти на интереси кај локалните избрани функционери, но не во националните влади. Слепата доверба е незаконска.</p>	<p>17. Да</p>	<p>17. Не</p>	<p>17. Нема информации</p>	<p>17.а Да</p>
Откривање									

Податоци\земји	ЛЕТОНИЈА	ПОЛСКА	УНГАРИЈА	ОК	ИТАЛИЈА	ФРАНЦИЈА	ГЕРМАНИЈА	ПОРТУГАЛИЈА	ШПАНИЈА
<p>1. Заштита на алармирачите?</p> <p>2. Независно тело?</p>	<p>1. Не</p> <p>2. Бирото за заштита и борба против корупцијата (ужива одреден степен на независност).</p>	<p>1. Не</p> <p>2. Нема независно тело. Откривање преку хиерархија (надзорот го вршат премиерот и министрите во централната власт, како и гувернерите и апелационите одбори во локалната самоуправа). Исто така, во откривањето помагаат и Врховната комора за контрола и Народниот правобранител. Државната благајна ја проверува локалната управа.</p>	<p>1. Да.</p> <p>2. Нема независно тело. Откривање преку хиерархија.</p>	<p>1. Да</p> <p>2. Комитетот за стандарди во јавниот живот; Парламентарниот комесар за стандарди; како и Одборот за стандарди за Англија (со регионални служби) за локалната управа.</p>	<p>1. Не</p> <p>2. Италијанскиот орган за конкуренција и италијанскиот орган за комуникации само за членови на Владата.</p> <p>Државните службеници и судството: преку хиерархија.</p> <p>Парламент: Претседатели на комори.</p> <p>Комесар за спречување и борба против корупцијата и други форми на прекршоци во јавната администрација.</p>	<p>1. Не</p> <p>2. Комисијата за транспарентност на политичкото финансирање (КТПФ) (не е независна) ја контролира декларацијата за средства. Три комисии за професионална етика го контролираат деловното работење по вработувањето.</p>	<p>1. Да</p> <p>2. Не. Откривање преку хиерархија.</p>	<p>1. Нема информации</p> <p>2. Уставен суд</p>	<p>1. Не</p> <p>2. За владини и политички именувани функционери: Канцеларија за конфликти на интереси (ужива извесна независност).</p> <p>Државните службеници и судството: преку хиерархија.</p> <p>Пратеници: Претседатели на комори.</p> <p>Локално избрани функционери: Преку поплаки</p>
<p><u>Истрага</u></p> <p>1. Кој?</p> <p>2. Банкарски сметки</p> <p>3. Даночна евиденција</p>	<p>1. БЗБК</p> <p>2 и 3 Да</p>	<p>1. Јавни обвинители ако се работи за кривично дело. Исто така, полицијата и Агенцијата за внатрешна сигурност. Во спротивно, хиерархиски (премиерот и министрите во централната власт; како и</p>	<p>1. Бирото за контрола и регистрирање на декларации за средства (БКРДС).</p> <p>2 и 3. Да.</p>	<p>1. Парламентарен комесар за стандарди и Одбор за стандарди (локални управи).</p> <p>2 и 3. Само при кривична истрага.</p>	<p>1. Италијанскиот орган за конкуренција и италијанскиот орган за комуникации. Во кривични предмети јавни обвинители.</p> <p>2 и 3 Да, но потребен е налог од судија.</p>	<p>1. Судии (кривични), Комисија против перење на пари (TRACFIN) и КТПФ</p> <p>2 и 3 само судиите можат да одлучуваат.</p>	<p>1. Јавни обвинители ако постои кривично дело. Даночни инспектори ако постои даночна измама.</p> <p>2 и 3 Само судиите. Даночните инспектори, исто така, можат да ги контролираат податоците на банкарските</p>	<p>1. Уставниот суд и судската власт (Централна дирекција за истрага на економскиот и финансискиот криминал и корупција).</p> <p>2 и 3. само при кривична истрага.</p>	<p>1. Владини и политички именувани функционери: Канцеларија за конфликти на интереси. Канцеларијата може да ги истражува даночните евиденции.</p> <p>Државните службеници и судството:</p>

Податоци\земји	ЛЕТОНИЈА	ПОЛСКА	УНГАРИЈА	ОК	ИТАЛИЈА	ФРАНЦИЈА	ГЕРМАНИЈА	ПОРТУГАЛИЈА	ШПАНИЈА
		гувернерите и апелационите одбори во локалната самоуправа). Државната благајна ја истражува декларацијата на локалните јавни функционери.					сметки.		Внатрешни инспектори. Кога има кривични дела: Јавни обвинители (особено Јавното обвинителство против корупција). 3. Само судии.
<u>Гонење</u>									
Судско или административно	БЗБК: Административно: Судско: Јавни обвинители	Судско; јавни обвинители. Административно: Хиерархија и надзорно тело.	БКРДС: Административно гонење: Судско: само во случај на поткуп.	Двете	Судско: Кога има корупција. Административно: Преку хиерархија.	Само судии: Кривично. Административно: Инспектори за државна служба.	Само судии: Кривично. Административно: Инспектори за државна служба.	Само судии: Кривично. Административно: Инспектори за државна служба.	Кривични дела: Само судии. Административно: Инспектори и Канцеларијата за конфликти на интереси.
<u>Санкции</u>									
1. Казнени 2. Дисциплински 2.1 Суспензија на плата а. Владини и политички именувани функционери б. Државни службеници. в. Судство г. Парламенти д. Локално избрани 2.2 Разрешување	1. Да, затворска казна до пет години ако има значителна штета. 2.1 б, в Да 2.2 а, б, в, г, д Да	1. Казнени: Да. Локалните јавни функционери можат да бидат санкционирани со затворска казна до три години за лажна декларација. 2.1. б и д Да 2.2. а, б, в и д Да.	1. Не. 2. 2 а, б.	1. Казнени: Да за локално избрани функционери и членови на регионалните парламенти кога не се дисквалификува благовремено и кога не се објавуваат паричните интереси (преоден период) 2. Дисциплински: 2.1. б Да	1. Само кога има кривично дело на корупција. Но, исто така можно е кога членовите на Владата нема да ја испратат Декларацијата за интереси или кога ќе испратат лажни информации, по барање на одговорниот орган. 2. 1.б и в Да 2.2. б и в Да	1. Да, казна затвор до 5 години и парични казни од 75.000 евра за незаконско барање на интерес. 2. Дисциплински , 2.1 б и в Да 2.2.а, б и в Да	1. Казнени: само кога има кривична намера. Кривични дела: Прифаќање поволности (како на пример пари или накит), искривување на правдата и поткуп. 2.1. б Да 2.1 в Да 2.2. б Да 2.2. в Да	2.2.а, б и в Да	1. Казнени: Само кога има кривично дело (т.е. поткуп). 2. Дисциплински 2.1. б Да 2.1. в Да 2.2 а Да 2.1. б Да 2.2. в Да

Податоци\земји	ЛЕТОНИЈА	ПОЛСКА	УНГАРИЈА	ОК	ИТАЛИЈА	ФРАНЦИЈА	ГЕРМАНИЈА	ПОРТУГАЛИЈА	ШПАНИЈА
<p>а. Политички именувани функционери</p> <p>б. Државни службеници.</p> <p>в. Судство</p> <p>г. Парламенти</p> <p>д. Локално избрани</p> <p>3. Административно</p> <p>а. Политички именувани функционери</p> <p>б. Државни службеници.</p> <p>в. Судство</p> <p>г. Парламенти</p> <p>д. Локално избрани</p>	<p>3. Да, парични казни и морални санкции.</p>			<p>2.1. г Да</p> <p>2.1. б Да</p>	<p>3. Предвиден е извештај до претседателите на Домовите на Парламентот за повреди на законот од страна на членови на Владата.</p>	<p>3. а, б, в и д</p> <p>Незаконско дополнително вработување, парични казни до 1500 евра.</p>	<p>3. Повреди на правилата за конфликт на интереси од пратеници: Објавување во Службениот весник на Парламентот.</p>	<p>3.а Забрана за држење на јавни функции за период од три години.</p>	<p>3. Владини и политички именувани функционери: Повреда на законот подразбира објавување во „Службениот билтен на државата.“</p> <p>При сериозни прекршоци: Забрана за именување за јавна функција во период до 10 години.</p> <p>Реституција на незаконски земени пари.</p>