

EVROPSKI KODEKS PONAŠANJA

za sve osobe koje učestvuju u
lokalnoj i regionalnoj samoupravi



Kongres lokalnih i regionalnih vlasti
Vijeća Evrope

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Evropski kodeks ponašanja

za sve osobe koje učestvuju u
lokalnoj i regionalnoj samoupravi

| Naslovna strana © autor fotografije Vijeće Evrope
| Prijelom: Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Evrope
|

| Štampano u Vijeću Evrope
|

| © Vijeće Evrope, decembar 2018.

Sadržaj

UVOD	5
EVROPSKI KODEKS PONAŠANJA za sve osobe koje učestvuju u lokalnoj i regionalnoj samoupravi	11
Preambula	13
I – Cilj i područje primjene	14
II- Opća načela	14
III- Konkretna obaveze	16
IV - Institucije i procedure	16
V – Privatnost i korištenje podataka	18
VI – Dostavljanje javnosti	19
OBRAZLOŽENJE	21
Uvodne napomene	23
Kodeksi ponašanja i etički kodeksi na lokalnom nivou	25
Relevantni rad međunarodnih organizacija	29
Evropski kodeks ponašanja iz 1999. godine	38
Evropski kodeks ponašanja revidiran 2018. godine	40
REZOLUCIJA 433 (2018) o svim osobama koje učestvuju u lokalnoj i regionalnoj samoupravi	59

Uvod

Svrha Evropskog kodeksa ponašanja za sve osobe koje učestvuju u lokalnoj i regionalnoj samoupravi je uspostava na evropskom nivou etičkih načela i standarda koje su odobrili izabrani predstavnici lokalnih i regionalnih vlasti 47 država članica Vijeća Evrope. Ovim kodeksom revidira se i ažurira Kodeks ponašanja kao osnov političkog integriteta lokalnih i regionalnih izabranih predstavnika, koji je usvojen 1999. godine, i od sada se primjenjuje na sve osobe koje učestvuju u lokalnoj i regionalnoj samoupravi.

Kodeks ima više funkcija:

- podučavanje svih aktera koji učestvuju u lokalnoj i regionalnoj samoupravi o ponašanju koje trebaju usvojiti u svakodnevnom obavljanju svojih zadataka;
- informiranje javnosti o ponašanju koje ima pravo očekivati od svih aktera koji učestvuju u lokalnoj i regionalnoj samoupravi i o sredstvima kojima se ono osigurava;
- davanje doprinosa stvaranju ozračja povjerenja u sve aktere koji učestvuju u lokalnoj i regionalnoj samoupravi i samim tim jačanje odnosa između javnosti i kreatora politika na lokalnom i regionalnom nivou.
- pružanje savjeta osobama čiji je zadatak osigurati poštivanje navedenih načela;
- unapređenje etičkih standarda.

Za model kodeksa se ne može reći da obuhvata široki spektar različitih situacija u kojima se može pokrenuti pitanje etičnosti. Općenito govoreći, kodeks ponašanja institucionalizira očekivanja u vezi s načelima ponašanja i mjerama za zaštitu tih načela kao i načelima njihove primjene. Težište je ovdje stavljeno na odnos između različitih aktera, dužnosti i odgovornosti, ponašanje pojedinaca i grupa, finansijske interese i upotrebu službenih informacija. Svrha izrade kodeksa ponašanja je upravo jačanje integriteta javne uprave. Od aktera se očekuje da se pridržavaju načela i vrijednosti Kodeksa. Kodeksi ponašanja su alati. Njih treba posmatrati kao još jedan instrument u sklopu opširnije i sveobuhvatnije politike integriteta.

Na nacionalnim je vladama, odnosno nacionalnim udruženjima lokalnih i regionalnih vlasti država članica da specificiraju vrijednosti i načela utvrđena kodeksom u svom nacionalnom zakonodavstvu ili drugim relevantnim propisima ili tekstovima vezanim za etičko postupanje.

Novi izazovi u osiguravanju integriteta javnih ustanova

Uspostava koherentnog, djelotvornog i pouzdanog skupa etičkih načela i mehanizama u upravljačkom okruženju koje je sve više decentralizirano i fragmentirano jedan je od glavnih izazova koji se nastoji riješiti ovim kodeksom. Značajne promjene na polju organiziranja lokalnih i regionalnih vlasti, javnih standarda i digitalizacije u posljednja dva desetljeća stvorile su nove izazove u pogledu etičkog ponašanja i integriteta u tijelima uprave i dovele do primjene novih pristupa u rješavanju tih izazova. U narednim pasusima obrađena su ova tri glavna izazova.

U mnogim državama članicama lokalna i regionalna samouprava sve je fragmentiranija uz pružanje usluga građanima kroz upravljanje i reguliranje decentraliziranih struktura javnih, privatnih i neprofitnih aktera. Ti novi akteri postali su ključni elementi u pružanju «javnih» usluga javnosti. Svi oni imaju aktivnu ulogu u definiranju, proizvodnji i isporuci javnih dobara i usluga u oblasti sigurnosti, zdravstva, infrastrukture i obrazovanja. Usljed toga, administrativni kapaciteti, finansijski resursi, osoblje i postupci nabavke premještaju se iz osnovne uprave u javna preduzeća i privatna društva. Istovremeno su sa stapanjem granica između javnog i privatnog i premještanjem resursa i aktivnosti sve prisutniji rizici od korupcije i neetičkog ponašanja.

Pod dva, očekivanja građana u pogledu dobrog ponašanja javnih službi također se mijenjaju. Ono što izaziva najviše zabrinutosti je nepovjerenje opće javnosti u javne ustanove i njihove predstavnike te percepcija o velikoj rasprostranjenosti korupcije u Evropi. Ljudi su osjetljivi na etičku klimu u svojim zajednicama. Vrijednosti nemaju predvodničku snagu kada su dvosmislene ili se smatraju nelegitimnim. Povjerenje u zakonske norme i procese ključno je za unapređenje integriteta u upravljanju. Jednako je značajna činjenica da se kvaliteta upravljanja ocjenjuje i na osnovu ozbiljnosti napora u rješavanju poznatih problema i načina rješavanja pritužbi, kao i na osnovu postupanja organizacije prema osobama koje prijavljuju neregularnosti.

Pod tri, razvoj digitalizacije u javnim poslovima i privatnom životu, zajedno s novim oblicima komunikacije, sve više utječe na upravljanje, nadzor i komunikaciju javnih organizacija. Kroz unapređenje kapaciteta za prikupljanje, analizu i razmjenu podataka o zaposlenicima, građanima i rezultatima rada, organizacije su u mogućnosti da uče o sebi, poboljšaju radne procese i ublaže rizike od korupcije i prevarnog ponašanja. Međutim, ova nova dešavanja također su pokrenula pitanja o neophodnim standardima za zaštitu osoblja i njihovih privatnih podataka. Uspostavljanje ravnoteže između prednosti digitalizacije i zaštite privatnosti i podataka pitanje je koje izaziva najveću zabrinutost.

U svrhu rješavanja etičkih izazova koji proizlaze iz ovih značajnih promjena u upravljanju javnim institucijama, a s ciljem sprječavanja korupcije i promicanja javne etike na lokalnom i regionalnom nivou, ovaj kodeks proširuje svoj opseg i od sada pruža etičke smjernice svim osobama i akterima koji učestvuju u regionalnoj i lokalnoj samoupravi. To podrazumijeva članove osoblja koji su izabrani, imenovani ili je s njima sklopljen ugovor, bez obzira na javno ili privatno pravo koje reguliše njihov rad, odnosno bez obzira na to da li učestvuju u definiranju, isporuci ili pregledu javnih dobara ili usluga.

Ovaj kodeks, iako predviđa etička načela koja trebaju poštivati sve osobe uključene u lokalnu i regionalnu samoupravu, ostavlja lokalnim i regionalnim vlastima značajan prostor za proširenje i primjenu kodeksa. Takva fleksibilnost trebala bi omogućiti rješavanje problema i situacija čim se pojave, tj. lokalne i regionalne vlasti trebale bi same da preuzmu inicijativu za proširivanje i primjenu načela utvrđenih kodeksom.

Svi akteri trebali bi biti u mogućnosti da usvoje ovaj kodeks bez izmjena i dopuna ili da izrade vlastiti kodeks ponašanja na temelju ovog kodeksa. Drugim riječima, Evropski kodeks predviđa minimalne standarde. Odredbe kodeksa ne utječu negativno na odredbe zakona država članica Vijeća Evrope o borbi protiv korupcije.

Evropski kodeks ponašanja za sve osobe koje učestvuju u lokalnoj i regionalnoj samoupravi

**usvojen od strane Kongresa
lokalnih i regionalnih vlasti
7. novembra 2018. godine**

Preambula

Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Evrope,

Priznajući da postizanje visokog stepena demokratije na lokalnom i regionalnom nivou zahtijeva da se sve osobe koje učestvuju u lokalnoj i regionalnoj samoupravi pridržavaju visokih etičkih standarda.

Svjestan da korupcija i drugi oblici neetičkog ponašanja i dalje predstavljaju prijetnju demokratiji, ekonomskom razvoju i socijalnoj koheziji, dok novi oblici upravljanja, očekivanja građana da će ponašanje biti etičko, globalizacija i brz napredak komunikacijskih tehnologija postavljaju nove etičke izazove pred lokalnu i regionalnu samoupravu.

Uvjeren da ovakav razvoj događaja čini još nužnijim isticanje važnosti zajedničkih načela etičkog ponašanja.

Potvrđujući da sve osobe koje učestvuju u lokalnoj i regionalnoj samoupravi trebaju s integritetom pristupiti svojim javnim dužnostima, postupati u skladu sa zakonom i služiti javnom interesu.

Podvlačeći da trebaju podržati načela transparentnosti, nediskriminacije, poštenja, rezultata rada, kao i uvažavanja različitosti.

Naglašavajući da su u svakom trenutku odgovorni za svoje odluke i postupke.

Ističući neophodnost ravnoteže između razvoja tehnologije za kontrolu i nadzor i legitimnog prava na privatnost.

Uvjeren da će ovaj kodeks svim osobama koje učestvuju u lokalnoj i regionalnoj samoupravi pružiti vrijedne smjernice za obavljanje svakodnevnih poslova i izgradnju povjerenja sa ljudima koji su korisnici njihovih usluga.

Usvaja sljedeći kodeks:

I – Cilj i područje primjene

Član 1 - Svrha Kodeksa

Svrha ovog kodeksa je unapređenje integriteta javne uprave kroz konkretno navođenje načela i standarda ponašanja koje se očekuje od svih aktera.

Član 2 - Područje primjene Kodeksa

Ovaj kodeks se primjenjuje na sve aktere koji učestvuju u javnoj upravi na lokalnom i regionalnom nivou.

II- Opća načela

Član 3- Primat zakona

Svi akteri moraju u svako doba postupati u skladu sa zakonom i služiti javnom interesu.

Član 4 - Odgovornost

Svi akteri su odgovorni za svoje odluke i postupke i trebaju biti spremni da za njih pruže detaljne osnove.

Član 5 - Transparentnost

Svi akteri će poticati transparentnost, otvorenost i vidljivost svojih aktivnosti, uključujući usvajanje politika, odlučivanje, komunikaciju i učešće.

Svi akteri će marljivo, iskreno i potpuno odgovarati na bilo koji zahtjev javnosti za dobijanje informacija. Štitit će pravo svih osoba da neometano posjeduju, primaju i daju takve informacije.

Korištenje tih sloboda može podlijevati uslovima, ograničenjima ili kaznama. U takvom slučaju, razlozi će biti objašnjeni i potkrijepljeni zakonom.

Član 6 - Poštovanje i nediskriminacija

Svi će akteri poštovati jedni druge. Aktivno će raditi na kulturi pravičnosti i tolerancije u kojoj se cijene različitosti bez diskriminacije.

Član 7 - Rezultati rada

Upravljanje ljudskim resursima treba da bude vođeno načelima rezultata rada i profesionalnosti.

Član 8 - Nepristrasnost

Svi će akteri pokazati nepristrasnost prilikom donošenja odluka i postupanja i izbjegavat će sve vrste predrasuda i favoriziranja, uključujući nepotizam.

Član 9 - Sukobi interesa

Svi akteri će izbjegavati svaki oblik sukoba ili ono što izgleda kao sukob između njihovog privatnog života i javnih dužnosti.

Politike sukoba interesa trebaju biti vođene načelima transparentnosti i odgovornosti.

Svi akteri će poštovati sve mjere prema važećim propisima koje zahtijevaju da se njihovi izravni ili neizravni lični interesi, njihovi drugi mandati, funkcije ili zanimanja ili promjene njihove imovine i obaveza objelodane i nadziru.

III- Konkretna obaveza

Član 10 - Korupcija i prevare

Svi akteri će se uzdržavati od zloupotrebe javne funkcije u cilju sticanja privatne koristi, kao i od nezakonitog prisvajanja javnih sredstava.

Član 11 - Javne nabavke i ugovori

Odluke i postupanje u svim fazama ciklusa nabavke bit će vođeni pravičnim, jasnim i otvorenim postupcima, kao i pravom na razmatranje svake odluke komisije za javne nabavke. Ponuđači će se ponašati odgovorno i pravično i uzdržavat će se od neprimjerenog utjecaja na tenderski postupak.

Član 12 - Politika "rotacionih vrata"

Prilikom obavljanja svojih funkcija, akteri neće poduzimati nikakve mjere kojima bi sebi osigurali ličnu i/ili profesionalnu prednost poslije napuštanja svojih funkcija.

IV - Institucije i procedure

Član 13 - Mehanizmi za djelotvornu primjenu

Sve organizacije koje učestvuju u lokalnoj i regionalnoj

samoupravi trebaju imati jasnu politiku integriteta, koja se sastoji od procedura i institucija za pružanje podrške javnom integritetu i njegovo očuvanje.

Ova politika treba uključivati odgovarajuće programe edukacije i kurseve za obuku.

Također treba predvidjeti da se svima osiguraju odgovarajuća savjetovanja i savjeti kako bi se riješile etičke dileme i izborilo sa rizicima koji prijete integritetu.

Član 14 – Prijavljivanje

Svaka organizacija koja učestvuje u lokalnoj i regionalnoj samoupravi treba imati proceduru za prijavljivanje sumnji na neregularnost.

Ovaj postupak treba obuhvatiti najmanje sljedeće:

- a. opis neregularnosti na koju se sumnja;
- b. način na koji se postupa sa prijavom i kako se prijava evidentira;
- c. uspostavljenu mogućnost da zaposleni konsultuju povjerljivog savjetnika u vezi sa sumnjama na neregularnost;
- d. imenovanje jednog ili više službenika ili institucija kojima se može prijaviti sumnja na neregularnost;
- e. obavezu da se sa prijavom postupi na povjerljiv način, ako to traži osoba koja prijavljuje;
- f. zahtjev da se po prijavi postupi blagovremeno i da se osobi koja podnosi prijavu odgovori.

Svaka organizacija koja učestvuje u lokalnoj i regionalnoj samoupravi ima obavezu da svojim zaposlenim osigura pisani dokument o gore navedenom postupku. Organizacija također osigurava informacije o:

- a. okolnostima pod kojima se sumnja na neregularnost može prijaviti izvan organizacije;
- b. pravnoj zaštiti zaposlenih kada prijave sumnje na neregularnost.

V – Privatnost i korištenje podataka

Član 15 – Načela obrade podataka i privatnosti

Obrada podataka treba se zasnivati na načelima zakonitosti, proporcionalnosti, efikasnosti i poštivanja privatnosti.

Organizacija će zato:

- a. obrađivati samo relevantne i neophodne podatke sa konkretnim, jasnim, vremenski ograničenim i zakonski definiranim ciljem;
- b. obrađivati samo podatke koji su u smislu kvantiteta i kvaliteta srazmjerni svrsi za koju su prvobitno prikupljeni;
- c. obrađivati podatke isključivo na način koji ne dozvoljava da ih treće osobe neetički i nepravilno upotrijebe;
- d. čuvati podatke samo onoliko koliko je neophodno za ostvarivanje konkretne svrhe za koju su prvobitno prikupljeni;

- e. jamčiti pravo osobama na koje se prikupljeni podaci odnose da ih pregledaju i ospore.

VI – Dostavljanje javnosti

Član 16 - Dostavljanje Kodeksa javnosti

Kodeks treba dostaviti javnosti kako bi se podigla svijest o standardima ponašanja koje javnost ima pravo da očekuje od svih aktera koji učestvuju u lokalnoj i regionalnoj samoupravi.

Odredbe ovog Kodeksa trebaju biti aktivno obuhvaćene svakodnevnim aktivnostima organizacije i o njima treba redovno razgovarati.

Obrazložnje

CG35(2018)12,

Izvajateljica: Manuela BORA (Italija)

Uvodne napomene

1. Korupcija u svim svojim pojavnim oblicima može značajno djelovati na povjerenje javnosti i na kvalitet i efikasnost uprave. Povjerenje u političare i državne službenike u Evropi još uvijek je na opasno niskom nivou i narušava demokratski proces. Građani danas od javnih dužnosnika očekuju više standarde poštenja.
2. Kongres lokalnih i regionalnih vlasti počeo je da se bavi pitanjem etičkog upravljanja prije gotovo 20 godina tako što je 1999. usvojio Evropski kodeks ponašanja kao osnov političkog integriteta lokalnih i regionalnih izabраниh predstavnika.¹
3. U Rezoluciji 316 (2010) o "pravima i dužnostima lokalnih i regionalnih izabраниh predstavnika: rizici od korupcije",² Kongres je istakao postojanje "instrumenata i [...] zbirki dobrih praksi za borbu protiv korupcije" i priznao potrebu da se ovi instrumenti ažuriraju da bi se "uspostavila nova kultura transparentnosti i unaprijedilo poštivanje etičkih vrijednosti i zakonitosti".
4. Javna etika i prevencija korupcije se od tada nalaze među glavnim prioritetima Kongresa. U svojim prioritetima za period od 2013. do 2016. godine, Kongres je potvrdio spremnost da "ojača posvećenost izabраниh predstavnika etičkom ponašanju i borbi protiv

1. Kongres Rezolucija 79(1999) o političkom integritetu lokalnih i regionalnih izabраниh predstavnika

2. Kongres Rezolucija 316(2010), «Prava i dužnosti lokalnih i regionalnih izabраниh predstavnika: rizici od korupcije»

korupcije na lokalnom i regionalnom nivou”,³ naročito kroz provođenje studija i provedbu mjera na lokalnom nivou. Ovaj cilj je ponovljen u prioritetima za Kongres u periodu od 2017. do 2020. godine, kroz “promoviranje etičnosti i transparentnosti na lokalnom i regionalnom nivou”.⁴ Prema ovim Prioritetima, Kongres “će raditi na tome da utvrdi načine za sprječavanje korupcije, naročito kroz jačanje vrijednosti koje se zasnivaju na etici i transparentnosti, uključujući i transparentnost u izjavama o interesovanju i javnim nabavkama.”

5. Ovo je bio osnov za usvajanje Rezolucije 401 (2016) “Sprječavanje korupcije i promicanje javne etike na lokalnom i regionalnom nivou” kao i s njom povezane “Mape puta aktivnosti za borbu protiv korupcije i promicanje javne etike na lokalnom i regionalnom nivou.”⁵ Mapa puta predviđa pripremu šest tematskih izvještaja (Zloupotreba upravnih resursa tokom izbornih procesa, Kako učiniti transparentnim javne nabavke na lokalnom i regionalnom nivou, Zaštita zviždača, Nepotizam (angažovanje osoblja), Transparentnost i otvorene vlade i Sukobi interesa na lokalnom i regionalnom nivou) kako bi se podigla svijest i bolje razumjela korupcija, kao i organizaciju tematskih događaja i konferencija.

3. Prioriteti Kongresa 2013 -2016

4. Prioriteti Kongresa 2017-2020, str. 11-12: «Kongres će raditi na tome da utvrdi načine za sprječavanje korupcije, naročito kroz jačanje vrijednosti koje se zasnivaju na etici i transparentnosti, uključujući i transparentnost u izjavama o interesovanju i javnim nabavkama. Izradit će se izvještaji i revidirati i proširiti Evropski kodeks ponašanja iz 1999. godine kao osnova za politički integritet lokalnih i regionalnih izabranih predstavnika kako bi obuhvatio izvršno osoblje i dužnosnike u lokalnoj i regionalnoj vlasti.»

5. Kongres Rezolucija 401 (2016) o sprječavanju korupcije i promicanju javne etike na lokalnom i regionalnom nivou

6. Njen cilj je također bio da se navedu načela i standardi ponašanja za sve aktere koji učestvuju u lokalnoj i regionalnoj samoupravi. U tom smislu, Ured Kongresa je odobrio projektni zadatak revidiranja i ažuriranja "Evropskog kodeksa ponašanja kao osnove političkog integriteta lokalnih i regionalnih izabраниh predstavnika"⁶ i u tom cilju je formirana i savjetodavna grupa.⁷

Kodeksi ponašanja i etički kodeksi na lokalnom nivou

7. Termini kodeks ponašanja i etički kodeks često se greškom koriste naizmjenično. Oba kodeksa su nastala u pokušaju da potaknu konkretne oblike ponašanja izabраниh predstavnika ili zaposlenika. Dok je cilj etičkih standarda pružanje smjernica o vrijednostima i izborima kojima se utiče na odlučivanje, u standardima ponašanja navodi se koji su konkretni postupci odgovarajući, a koji ne. Međutim, etički kodeksi i kodeksi ponašanja reguliraju ponašanje na vrlo različite načine. Etičke smjernice obično imaju širok raspon i nisu konkretne. U njima se navode vrijednosti i načela koji trebaju pomoći izabranim predstavnicima ili

6. Projektni zadatak «Revizija Kodeksa ponašanja kao osnova političkog integriteta lokalnih i regionalnih izabраниh predstavnika», [13/2016/GOV], koji je Ured Kongresa usvojio na svom zasjedanju 21. oktobra 2016.

7. Savjetodavna grupa sastavljena od četiri eksperta (Patrick VON MARAVIĆ, predsjedavajući savjetodavne grupe; Patrizio MONFARDINI; Gjalt DE GRAAF i Christoph DEMMKE) i dva člana Sekretarijata Kongresa sastali su se 1. marta 2017. (Brisel), 7. septembra 2017 (Pariz) i 5. marta 2018. (Pariz). (konferencije preko Skypea: 4. april 2017., 23. maj 2017., 30. maj 2017., 10. oktobar 2017., 24. oktobar 2017., 21. novembar 2017., 13. februar 2018.).

zaposlenima u donošenju nezavisnih prosudbi tokom obavljanja njihovih aktivnosti. U kodeksima ponašanja se pak navode konkretna ponašanja i ne zahtijeva se mnogo procjenjivanja: vaše ponašanje je ili ispravno ili nije.

8. Trenutno postoji mnoštvo etičkih kodeksa i kodeksa ponašanja koji se odnose na političku, administrativnu i poslovnu sferu. Globalne kompanije, kao što su Total ili Coca-Cola izradile su sveobuhvatne kodekse poslovnog ponašanja za svoje zaposlene, kombinirajući poslovna načela, pravila individualnog ponašanja i odbore za poštivanje etike.
9. Postoji nekoliko primjera etičkih kodeksa ili kodeksa ponašanja za članove vlade ili poslanike. Vrijedi spomenuti revidirani etički kodeks koji je usvojila Narodna skupština Francuske, iako se primjenjuje na poslanike, tj. izabrane narodne predstavnike. Da bi se obnovilo poverenje između građana i njihovih izabranih predstavnika, Narodna skupština je u aprilu 2011. godine⁸ uvela sveobuhvatni sistem za sprječavanje sukoba interesa, tako što je usvojila etički kodeks⁹ u kome se utvrđuju načela i predviđa imenovanje službenika za etiku. Revizija Kodeksa je izvršena 13. jula 2017. godine, u kontekstu nekoliko sukoba interesa koji su utjecali na članove vlade i izrade organskog zakona

8. Odluka Ureda Narodne skupštine od 6. aprila 2011.

9. http://www2.assemblee-nationale.fr/qui/deontologie-a-l-assemblee-nationale#node_28545

o "poverenju u političkom životu".¹⁰ Poslanici obećavaju da će poštivati šest načela (javni interes, nezavisnost, objektivnost, odgovornost, integritet, primjerenost) kao i deklarativnu obavezu. Prema riječima bivšeg službenika za etiku, bez obzira na političke skandale skorijeg datuma došlo je do značajnog poboljšanja «etičke klime» u Skupštini.¹¹

10. Nasuprot tome, izuzetak su etički kodeksi ili kodeksi ponašanja na lokalnom/regionalnom nivou, tj. za lokalne/regionalne službenike ili lokalne/regionalne izabrane predstavnike. Ipak, treba pomenuti nekoliko primjera. "Sedam načela javnog života"¹² (ili Nolanova načela) navedena u Nolanovom izvještaju i objavljena 31. maja 1995. godine, tj. nesebičnost, integritet, objektivnost, odgovornost, otvorenost, iskrenost i liderstvo, prilično su slični načelima navedenim u etičkom kodeksu Narodne skupštine Francuske. U samom izvještaju se ukazuje da gradska vijeća trebaju imati obavezu usvajanja lokalnog kodeksa ponašanja. Ministarstvo za zajednice i lokalnu upravu Ujedinjenog Kraljevstva usvojilo je potom model kodeksa ponašanja za lokalne vlasti.¹³

10. Loi organique n° 2017-1338 pour la confiance dans la vie politique, objavljeno 15. septembra 2017.

11. Intervju Ferdinanda Melin-Soucramaniena, službenika za etiku Narodne skupštine Francuske od aprila 2014. do juna 2017. godine, dostupan na internetu na: http://www.huffingtonpost.fr/ferdinand-melin-soucramanien/moralisation-vie-publique-temoignage-progres-ethiques-assemblee-nationale_a_22578221/

12. Dostupno na internetu na: <https://www.gov.uk/government/publications/the-7-principles-of-public-life/the-7-principles-of-public-life--2>

13. The Local Authorities (Model Code of Conduct) Order 2007, 2007 br. 1159

11. U Engleskoj, Zakon o lokalnim vlastima (2011)¹⁴ konkretno propisuje da “relevantne vlasti” moraju usvojiti kodeks o ponašanju koje se očekuje od pripadnika i kooptiranih pripadnika vlasti kada postupaju u tom svojstvu”. Ovo se posebno odnosi na općinska vijeća u Engleskoj, okružna vijeća, parohijska vijeća, Vlasti šireg područja Londona i Gradsku policijsku upravu. Zakon o lokalnim vlastima navodi da kodeks treba biti usklađen sa Nolanovim načelima i sadržavati izvjestan broj detaljnih odredbi o registrima interesa, prijavljivanju novčanih interesa, osjetljivim interesima i krivičnim djelima.
12. U Škotskoj je Kodeks ponašanja za vijećnike 32 lokalne vlasti na snazi od maja 2003. godine. Treće izdanje¹⁵ Kodeksa objavljeno je u decembru 2010. godine, a dopunske Smjernice za lokalne vlasti i njihove vijećnike objavila je Komisija za standarde i one im stoje na raspolaganju kako bi osigurale pomoć u tumačenju Kodeksa. Škotski parlament je 2003. godine usvojio Model kodeksa ponašanja za pripadnike decentraliziranih javnih tijela, te je nakon javne rasprave 2013. godine Model kodeksa¹⁶ obnovljen i usvojen od strane Škotskog parlamenta i objavljen u februaru 2014. godine.
13. Još nekoliko zemalja je usvojilo kodekse ponašanja na lokalnom nivou (koji se ponekad pogrešno nazivaju

14. http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/20/pdfs/ukpga_20110020_en.pdf

15. 17 The Councillors' Code of Conduct, Škotska

16. <http://www.gov.scot/Resource/0044/00442087.pdf>

«etički kodeksi»). U Crnoj Gori¹⁷ i u Republici Srpskoj,¹⁸ u kodeksima se navode standardi ponašanja lokalnih državnih službenika. Međutim, kada su takvi kodeksi na snazi, često im nedostaju djelotvorni mehanizmi nadzora ili jasni propisi o sankcioniranju.

Relevantni rad međunarodnih organizacija

14. Gotovo sve međunarodne organizacije koje rade na pitanjima vezanim za upravljanje javnim sektorom i javnom upravom nastojale su da izrade pravne instrumente u kojima se daju uputstva za izradu kodeksa ponašanja javnih dužnosnika. Na evropskom nivou u borbi protiv korupcije angažirano je Vijeće Evrope, Evropska unija i OECD te je usvojeno više političkih i pravnih instrumenata.

Vijeće Evrope

15. Od usvajanja Programa akcije protiv korupcije u novembru 1996. godine¹⁹, Vijeće Evrope primjenjuje sveobuhvatni pristup protiv korupcije tako što uspostavlja standarde u obliku konvencija i drugih instrumenata (preporuka i rezolucija) i tako što nadzire njihovu usklađenost sa standardima Vijeća Evrope i globalnim standardima preko svojih mehanizama za nadzor: Grupa država za borbu protiv korupcije

17. Etički kodeks državnih službenika i namještenika Crne Gore

18. Propis o izmjenama i dopunama Kodeksa ponašanja državnih službenika Republike Srpske, usvojen na 139. sjednici 3. septembra 2009.

19. Program akcije protiv korupcije koji je Komitet ministara usvojio na svom 578. sastanku (18-21 novembar 1996).

(GRECO).²⁰

16. U novembru 1999. godine, Komitet ministara je usvojio Rezoluciju (97) 24²¹ u kojoj se navodi dvadeset vodećih načela za borbu protiv korupcije. U njoj se posebno traži da nacionalne vlasti država članica primjenjuju ova načela u domaćim zakonima i praksi, uključujući promoviranje etičkog ponašanja, potrebu da se osigura transparentnost u organizaciji, procesima funkcioniranja i odlučivanja javne uprave, kao i usvajanje odgovarajućih transparentnih postupaka za javne nabavke. Pored navedenog, u Rezoluciji se vlade pozivaju da “osiguraju da pravila koja se odnose na prava i dužnosti javnih dužnosnika uzmu u obzir zahtjeve borbe protiv korupcije i [...] promoviraju dalje detaljno opisivanje ponašanja koje se očekuje od javnih dužnosnika odgovarajućim sredstvima, kao što su kodeksi ponašanja”. U njoj se također preporučuje “da izabrani predstavnici potaknu na usvajanje kodeksa ponašanja i da unaprijede pravila za finansiranje političkih stranaka i izbornih kampanja koje odvrćaju od korupcije”.
17. Vijeće Evrope je u okviru Akcionog plana izradilo Krivičnopravnu konvenciju o korupciji (Serija Evropski ugovori br. 173).²² Glavni cilj ovog ugovora je usklađivanje nacionalnog zakona o određenim

20. <https://www.coe.int/en/web/programmes/fight-against-corruption-and-money-laundering>

21. Rezolucija (97) 24, koju je Komitet ministara usvojio 6.11.1997. godine na svom 101. sastanku.

22. Krivičnopravna konvencija o korupciji, ETS br. 173, otvorena za potpisivanje 27. januara 1999., a stupila na snagu 1. jula 2002. godine.

koruptivnim krivičnim djelima i unapređenje međunarodne saradnje u ovoj oblasti. Ova Konvencija inkriminira aktivno i pasivno podmičivanje javnih dužnosnika, uključujući i gradonačelnike. U članu 4. Konvencije, opseg ovog krivičnog djela se proširuje na članove "domaćih javnih skupština koji imaju zakonodavna ili upravna ovlaštenja", na lokalnom, regionalnom i nacionalnom nivou, bilo da su izabrani ili imenovani. Ovako širok pojam bi u nekim zemljama mogao obuhvatiti i članove regionalnih ili pokrajinskih skupština ili lokalna vijeća.

18. Građanskopravna konvencija o korupciji (Serija Evropski ugovori br. 174)²³ koja je potom uslijedila, predstavljala je prvi pokušaj da se definiraju zajednička međunarodna pravila u oblasti građanskog prava i korupcije i ona zahtijeva od strana ugovornica da osiguraju "djelotvorna pravna sredstva osobama koje su pretrpjele štetu kao posljedicu koruptivnih radnji, koja bi im omogućila da brane svoja prava i interese" (član 1). Na primjer, član 9. predviđa načela zaštite zaposlenih koji prijave korupciju i zahtijeva od svake potpisnice da "osigura u domaćem pravu odgovarajuću zaštitu od bilo koje neopravdane sankcije protiv zaposlenih, koji imaju osnovan razlog da sumnjaju u korupciju i koji, u dobroj vjeri, svoju sumnju prijave odgovornim osobama ili tijelima".²⁴

23. Građanskopravna konvencija o korupciji, Serija Evropski ugovori br. 174, otvorena za potpisivanje 04.11.1999., a stupila na snagu 01.11.2003. godine.

24. **Član 9 – Zaštita zaposlenih** Građanskopravne konvencije o korupciji (Serija Evropski ugovori br. 174)

19. Vijeće Evrope brzo je formiralo Grupu država za borbu protiv korupcije (GRECO),²⁵ koja nadzire poštovanje standarda za borbu protiv korupcije. GRECO nadzire sve svoje članove podjednako, kroz dinamični proces uzajamne procjene i kolegijalnog pritiska. On radi u ciklusima, pri čemu svaki krug evaluacije pokriva konkretnu temu.²⁶ Peti krug evaluacije je započeo u martu 2017. godine i odnosi se na sprječavanje korupcije i unapređenje integriteta u centralnim vlastima (najvišim izvršnim funkcijama) i tijelima za provedbu zakona. Do sada nijedan krug evaluacije nije bio posvećen isključivo lokalnim ili regionalnim vlastima. Ipak treba napomenuti da izvještaji o nadzoru za neke zemlje uključuju reference na lokalnu dimenziju.
20. U konačnici, Komitet ministara usvojio je 2000. godine Preporuku br. R(2000)10 o “Kodeksima ponašanja javnih dužnosnika”, u kojoj se nacionalne vlasti pozivaju da podrže usvajanje nacionalnih kodeksa ponašanja za javne dužnosnike na osnovu modela kodeksa koji se nalazi u prilogu ove preporuke.²⁷ Model kodeksa, koji se ne primjenjuje na izabrane predstavnike, sadrži većinu

25. Član 24. Krivičnopravne konvencije o korupciji

26. Prvi krug evaluacije (2000–2002) bavio se nezavisnošću, specijalizacijom i sredstvima nacionalnih tijela angažovanih na prevenciji i borbi protiv korupcije; kao i mjeri i obimu imuniteta. Drugi krug evaluacije (2003–2006) se između ostalog fokusirao na javnu upravu i korupciju (sisteme kontrole i sukob interesa). Treći krug evaluacije (pokrenut u januaru 2007. godine) odnosio se na inkriminacije predviđene Krivičnopravnom konvencijom o korupciji i transparentnošću stranačkog finansiranja. Četvrti krug evaluacije (2012) fokusirao se na sprječavanje korupcije među poslanicima, sudijama i tužiocima.

27. Preporuka br. R (2000) 10 Komiteta ministara državama članicama o kodeksima ponašanja javnih dužnosnika, koju je Komitet ministara usvojio na svom 106. sastanku 11. maja 2000. godine.

glavnih elemenata koji su našli put do zakonodavnih instrumenata u državama članicama.

Evropska unija

21. Evropska komisija je u junu 2011. godine usvojila Komunikaciju o borbi protiv korupcije u EU, u kojoj se najavljuje objava izvještaja EU o suzbijanju korupcije u cilju praćenja i procjene napora država članica u ovoj oblasti. U prvom izvještaju, koji je objavljen u februaru 2014. godine²⁸, podvlači se da je integritet u politici ozbiljno pitanje za mnoge države članice EU-a i primjećuje se nepostojanje usklađene definicije «javnog dužnosnika» na nivou EU, koja bi obuhvatila i državne službenike i izabrane dužnosnike.
22. Poseban dio izvještaja posvećen je izvještavanju o imovinskom stanju dužnosnika na osjetljivim položajima. Evropska unija smatra da ova praksa “doprinosi učvršćivanju odgovornosti javnih dužnosnika, osigurava veću transparentnost i olakšava otkrivanje mogućih slučajeva nezakonitog bogaćenja, sukoba interesa, nespojivost funkcija te otkrivanje i istragu moguće koruptivne prakse”. Važan aspekt ovog izvještavanja odnosi se na njegovu provjeru te se u izvještaju navodi da je bilo malo primjera temeljne provjere među državama članicama EU-a.
23. Izvještaj se također bavi pitanjem sukoba interesa. Propisi i sankcije koje se primjenjuju na sukob interesa

28. Izvještaj EU-a o suzbijanju korupcije, Izvještaj Komisije Vijeću i Evropskom parlamentu, COM(2014) 38 final, 3. februar 2014. godine

razlikuju se širom Evropske unije, naročito u pogledu tijela odgovornih za usklađenost (nezavisne agencije, etička komisija koja podnosi izvještaje parlamentima, itd.). Štoviše, primjenjive sankcije, ako postoje, obično su oskudne i slabe. Evropska komisija smatra da su sukobi interesa uzrok konkretnih problema na lokalnom nivou i da je "potrebno uložiti veće napore u širenje dobre prakse koju primjenjuju neke regije ili lokalne uprave i ostvarivanje ravnopravnih uslova za izabrane i imenovane dužnosnike na lokalnom nivou".

24. Konačno, Evropska komisija je pozvala na uvođenje odgovarajućih mehanizama za zviždače kojima se kodificiraju procesi unutar javne uprave kako bi se osigurali zvanični kanali za prijavljivanje. EK je potvrdila da je "od ključne važnosti uspostavljanje djelotvornih mehanizama zaštite koji bi ulili samopouzdanje potencijalnim zviždačima".
25. Da bi ispitala nalaze ovog prvog izvještaja, Evropska komisija je 2015. godine pokrenula "Program razmjene iskustava"²⁹ kako bi podržala države članice, lokalne NVO i druge aktere u rješavanju konkretnih izazova utvrđenih u Izvještaju EU-a o suzbijanju korupcije. Cilj ovog programa je utvrđivanje najboljih praksi i prevazilaženje nedostataka u politikama za suzbijanje korupcije, podizanje svijesti i osiguranje obuke. Organizirano je nekoliko radionica, koje su okupile učesnike iz 17 do 20 država članica, posvećenih temama

29. https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/experience-sharing-programme_en

kao što su “Djelotvorni sistemi za prijavljivanje imovine” (Budimpešta, 29. april 2015. godine), “Sprječavanje korupcije u javnim nabavkama na lokalnom i regionalnom nivou” (Atina, 25. februara 2016. godine) i “Sukob interesa i ‘rotirajuća vrata’” (Barselona, 15. juna 2017. godine).

OECD

26. OECD zauzima pristup mekog prava prema reguliranju ponašanja javnih dužnosnika. U okviru tog pristupa prepoznaje se da postoji slaba saglasnost o etičkim pitanjima između zemalja (pa, prema tome, i njihovih javnih uprava). Pristup mekog prava prihvata da su državnim službenicima (i općenito javnim dužnosnicima) potrebna široka diskreciona prava da bi radili – što uključuje i često donošenje etičkih odluka. Zbog toga su ovi instrumenti mekog prava više usmjereni na osiguranje općih načela na osnovu kojih javni dužnosnici mogu da rješavaju pitanja.
27. Vijeće OECD-a usvojilo je 1998. godine preporuku o “unapređenju etičkog ponašanja u javnoj službi”, navodeći u preambuli da “etičko ponašanje u javnoj službi doprinosi kvalitetu demokratskog upravljanja i ekonomskom i socijalnom napretku tako što povećava transparentnost i učinak javnih institucija”. Među širokim i uopštenim preporukama nalazi se unapređenje postupanja vlade u cilju održavanja visokih standarda ponašanja i suzbijanja korupcije u javnom sektoru, kao i uključivanje etičke dimenzije u upravljački okvir.

28. OECD također preporučuje da države članice kao referencu koriste 12 “načela za upravljanje etikom u javnoj službi”³⁰ koja se nalaze u prilogu te preporuke. Ova načela odnose se na jasnoću i zakonitost etičkih standarda koji bi mogli da se na koncizan način prenesu javnosti u obliku kodeksa ponašanja koji su osmišljeni da potiču zajedničko razumijevanje zajedničkih etičkih vrijednosti. Oni potiču i osjećaj vođstva kada se jasno stavlja do znanja da “rukovodioci trebaju pokazati i unapređivati etičko ponašanje» i da “upravljачke politike [...] trebaju unapređivati integritet”. Konačno, u njima se navodi da javna služba treba imati uspostavljene adekvatne mehanizme, procedure i sankcije za odgovornost, kako bi se borila sa nepropisnim ponašanjem. Važno je napomenuti da OECD preporučuje da se ova načela koriste na subnacionalnom (tj. lokalnom ili regionalnom) nivou.
29. Radna grupa OECD-a za borbu protiv podmićivanja formirala je 1998. godine i Antikorupcijsku mrežu.³¹ Ovaj regionalni program informiranja otvoren je za zemlje istočne Evrope i centralne Azije, a podržava svoje članove u njihovim naporima da spriječe i suzbiju korupciju, posebno kroz praktičnu provedbu antikorupcijskih mjera i djelotvornu provedbu antikorupcijskih zakona. Također pruža reference ili preporuke u vezi sa različitim metodološkim dokumentima koji su razvijeni u jednoj zemlji i koji se

30. Preporuka Vijeća OECD-a iz 1998. godine o unapređenju etičkih standarda u javnoj službi, koja uključuje Načela za upravljanje etikom u javnoj službi.

31. <https://www.oecd.org/corruption/acn/>

mogu promovirati u regiji, poput nastavnih planova i programa za obuku, uzoraka kodeksa ponašanja javnih službenika i propisa o sukobu interesa.³²

30. Preporuka Vijeća OECD-a o javnom integritetu (C(2017)5) razjašnjava definiciju javne etike³³ i javnog sektora. Uzimajući u obzir činjenicu da privatni i neprofitni akteri danas igraju ključnu ulogu u definiranju, izradi i isporuci javnih dobara i usluga u različitim oblastima, preporuka OECD-a predviđa da javni sektor uključuje "javna preduzeća, preduzeća u državnom vlasništvu i javno-privatna partnerstva i njihove dužnosnike, kao i dužnosnike i subjekte koji pružaju javne usluge, koje se mogu ugovoriti ili privatno finansirati".

32. Program rada za 2016-2019, Antikorupcijska mreža za istočnu Evropu i centralnu Aziju, OECD

33. «Javni integritet se odnosi na dosljedno usklađivanje i poštivanje zajedničkih etičkih vrijednosti, načela i normi za podržavanje i davanje prioriteta javnim, a ne privatnim interesima u javnom sektoru.», Preporuka Vijeća OECD-a o javnom integritetu (C(2017)5)

Evropski kodeks ponašanja iz 1999. godine

kao osnov političkog integriteta lokalnih i regionalnih izabranih predstavnika

31. Sa namjerom da prenese poruku i promovira standarde ponašanja za političare, Kongres je 1999. godine usvojio "Evropski kodeks ponašanja kao osnov političkog integriteta lokalnih i regionalnih izabranih predstavnika" (Kodeks iz 1999. godine).³⁴ Kako je u to vrijeme naveo izvjestilac, "politički integritet općenito se odnosi na standarde ponašanja u službi koji podržavaju niz etičkih vrijednosti kao što su iskrenost, poštenje i objektivnost."
32. Obzirom da je Kongres politički skup lokalnih i regionalnih izabranih predstavnika, područje primjene Kodeksa iz 1999. godine ograničeno je baš na tu kategoriju građana: "za potrebe ovog Kodeksa, termin 'izabrani predstavnik' odnosi se na bilo kojeg političara koji ima mandat u nekom lokalnom ili regionalnom tijelu, a koji mu je povjeren na primarnim (izborima na kojima se direktno glasa) ili sekundarnim izborima (izborima za izvršnu funkciju od strane lokalnog ili regionalnog vijeća)" (član 1).
33. U Kodeksu se kao opće načelo navodi primat zakona i javnog interesa u vršenju mandata povjerenog na izborima te prihvatanje izabranih predstavnika da svoju funkciju vrše marljivo i otvoreno i da spremno odgovaraju na svoje odluke. Kodeks predlaže konkretne

34. Rezolucija 79 (1999) o političkom integritetu lokalnih i regionalnih izabranih predstavnika o kojoj je Kongres raspravljao i koja je usvojena 17. juna 1999. godine

obaveze koje lokalni i regionalni izabrani predstavnici trebaju poštivati prilikom preuzimanja, vršenja i napuštanja funkcije. Kodeksom se, između ostalog, predviđaju pravila koja reguliraju izborne kampanje te se uvodi zabrana favoriziranja i vršenja ovlaštenja u vlastitu korist. U Kodeksu se također predlažu određena sredstva za nadzor, uključujući prijavljivanje, na zahtjev, troškova predizborne kampanje i ličnih interesa. Kodeks u konačnici zahtijeva transparentnost u vršenju javnih dužnosti, tako što će se objavljivati i odluke i osnovi za njih, i tako što će se odgovarati na sve zahtjeve javnosti koji se odnose na vršenje tih dužnosti.

34. Kodeks je nakon usvajanja 1999. godine preveden na nekoliko jezika.³⁵ On je, kao evropski standard, dokazao svoju vrijednost i koristi se kao ključni alat za aktivnosti saradnje Kongresa, a naročito za njegove tematske aktivnosti i razmjenu iskustava između kolega o javnoj etici i transparentnosti. U nekoliko zemalja organizirane su radionice i seminari. Ovaj pristup je doveo do pozitivnih promjena u brojnim državama članicama, uključujući Ukrajinu gdje je Gradsko vijeće Kijeva uvelo niz politika za poboljšanje transparentnosti i javne etike, kao i za dodatno uključivanje građana kroz participativno budžetiranje.³⁶ Kroz regionalni program "Partnerstvo za dobru upravu (2015-2017)",³⁷ preko šezdeset gradonačelnika iz Armenije, Azerbejdžana,

35. Engleski, francuski, italijanski, ukrajinski, armenski, rumunski, gruzijski i arapski

36. Aktivnosti saradnje Kongresa u državama članicama i susjednim regijama CG/ BUR14(2017)INF52, situacija na dan 12. oktobar 2017. godine

37. <https://www.coe.int/en/web/good-governance/eastern-partnership>

Gruzije, Moldavije i Ukrajine učestvovalo je u tematskim aktivnostima i kolegijalnoj razmjeni iskustava o javnoj etici, transparentnosti i učešću građana.

Evropski kodeks ponašanja revidiran 2018. godine

za sve osobe koje učestvuju u lokalnoj i regionalnoj samoupravi

Dio I o području primjene Kodeksa

35. *Član 1.* ovog kodeksa naglašava tri važna aspekta etičkog upravljanja. Pod jedan, svrha ovog Kodeksa je podržati organizacije u postizanju stanja dobrog etičkog upravljanja. Pod dva, ovaj član potiče organizacije uključene u lokalnu i regionalnu samoupravu da definiraju norme kojima će se voditi ponašanje i davati orijentacija. Kao treće, član 1. predviđa da se Kodeks odnosi na "sve aktere". Uvod ovog eksplanatornog izvještaja pruža dodatne informacije.
36. *Član 2.* predviđa da se ovaj kodeks primjenjuje na sve aktere koji učestvuju u lokalnoj i regionalnoj samoupravi. Pojam "svi akteri" odnosi se na bilo koju osobu ili organizaciju koja je uključena u definiranje, kupovinu, osiguranje ili preispitivanje javnih dobara i usluga (vidi stav 6).
37. Da bi Kodeks bio dosljedan u njemu je navedeno da se načela koja predviđa primjenjuju na izabrane, imenovane i ugovorno angažovane dužnosnike, direktore javnih preduzeća kao i privatne subjekte koji

su ili zaduženi za isporuku javnih dobara ili uključeni u proces kreiranja politika.

38. Sa istim ciljem na umu, u članu 2. se predviđa da svi akteri poštuju ta načela i standarde kada vrše svoje konkretne funkcije. To podrazumijeva izbjegavanje bilo kakvog postupka koji može stvoriti privid kršenja etičkih načela predviđenih ovim kodeksom.

Dio II o općim načelima

39. Dio II ima za cilj definiranje općih načela kojima svi akteri treba da se vode u svom ponašanju. Oni su formulirani općenito i podrazumijevaju dužnost da se da sve od sebe, a ne da se proizvede konkretan rezultat. Treba ih čitati zajedno sa konkretnim obvezama utvrđenim u dijelu III, koje predstavljaju neograničen popis mjera koje se moraju poštivati u skladu s ovim općim načelima.
40. *U članu 3.* naglašava se opće načelo da svi akteri koji učestvuju u lokalnoj i regionalnoj samoupravi jednako podliježu vladavini prava, koja ograničava i pojedinačno i institucionalno ponašanje. Stoga mu je cilj uspostaviti primat zakonskog okvira u kojem svi akteri preuzimaju dužnost i izvršavaju svoje funkcije, te spriječiti promicanje ličnih interesa koji bi mogli nadvladati javni interes. Takvi lični interesi po svojoj prirodi mogu biti novčani, profesionalni ili izborni. Oni direktno ili indirektno zavise od toga da li taj interes ima veze sa tim akterom ili nekim ko mu je blizak (članom porodice, prijateljem, političkom grupom). Takvi interesi mogu naročito da proističu iz činjenice da akteri koji učestvuju u lokalnoj i regionalnoj samoupravi obično čine dio

mreže društvenih odnosa. Te društvene veze nisu nužno štetne za etičko ponašanje, jer povezuju javne organizacije sa društvom i pomažu da se one pozovu na odgovornost. Međutim, ove veze mogu da budu izvor sukoba interesa.

41. U *članu 4.* navodi se osnovna ideja da oni koji imaju pravo da predstavljaju druge i da vrše javnu funkciju mogu biti pozvani na odgovornost zbog svog rada i ponašanja. Odgovornost se odnosi na institucionalizirani proces koji definira ko kome odgovora za šta. Odgovornost je normativni osnov za retrospektivnu ocjenu individualnog ili institucionalnog ponašanja.
42. *Član 5.* bavi se odnosom između svih aktera u lokalnoj i regionalnoj samoupravi i javnosti. Ako je odgovornost obilježje demokratske vladavine, onda je transparentnost važno sredstvo za njeno postizanje. Transparentnost prilikom odlučivanja i javnog nadzora nad radom javnih službi i odjeljenja prepoznata je kao jedno od najefikasnijih sredstava prevencije i suzbijanja zloupotrebe ovlaštenja koju nosioci mandata mogu počinuti tokom obavljanja svojih funkcija. Navedeno se stoga odnosi na pristup javnosti reviziji donošenja politika na temelju dokumenata, evidencija i drugih izvora.
43. Politike su opće izjave o postupcima i odlučivanju. Kreiranje javnih politika odnosi se na sve takve postupke koje provode vlade ili tijela javne vlasti. Ono se odnosi i na proizvod javnog postupka, npr. zdravstvo, obrazovanje, javnu sigurnost, kao i stalni i često

konfliktni proces odlučivanja koji dovodi do javnog djelovanja. Odlučivanje se odnosi na proces ispitivanja nekog kontraverznog pitanja, donošenje konačnog zaključka o alternativama, odabir resursa i strategija za rješavanje društvenih problema. U procesima odlučivanja treba se pridržavati određenih standarda transparentnosti i dostupnosti. Građani trebaju biti u stanju da pristupe komunikaciji, koja uključuje protokole, pisane dokumente ili bilo koju informaciju koja je utjecala na ovaj proces, kao i da je razmotre. Svaka komunikacija sa javnošću mora biti sveobuhvatna i osmišljena na način koji će omogućiti osobama koje nisu upoznate sa nekom konkretnom temom da razumiju njene najvažnije aspekte. Učešće se odnosi na osnovno demokratsko pravo građana da budu uključeni u procese odlučivanja i da budu obaviješteni kad god mogu da učestvuju u procesu odlučivanja. Zbog toga nije dovoljno stvoriti mogućnosti za učešće, već je neophodno ljudima objasniti kada i kako mogu učestvovati.

44. U členu 6. je predviđeno da se prema svim osobama mora postupati sa poštovanjem i dostojanstvom. Zaposleni u javnom sektoru su sve različitiji u smislu etničke pripadnosti, izgleda, vjerovanja, rodne pripadnosti i starosne dobi. Isto važi i za društva kojima oni služe. Sa brzim i raširenim rastom geografske mobilnosti u državama članicama Vijeća Evrope, promjenama u smislu društvenih vrijednosti i načina života o kojima postoje brojni dokumenti, kao i normativnim sagledavanjima, koja slijede jasne političke

diskurse, na primjer, identitetskih politika ili politike priznavanja, sve su veći pritisci da se aktivno radi u cilju postizanja inkluzije.

45. Raznolikost se prije svega odnosi na razlike. Prepoznavanje individualnih i grupnih razlika važan je korak u posmatranju različitosti kao pozitivne vrijednosti u radnoj snazi i društvu. Ova heterogenost može dovesti i do izazova i do mogućnosti koje se odnose na vrijednosti, načine ponašanja i predrasude. Jedan od ključnih elemenata obzirnog postupanja je formuliranje politike za zaštitu od diskriminacije u okviru neke organizacije, ali i u vezi sa pružanjem javnih usluga, kao što su prevoz ili zdravstvena zaštita. Organizacije postižu bolje rezultate reagirajući transparentno i fleksibilno na specifične zahtjeve različitosti, na primjer rješavanjem problema pristupačnosti za osobe s invaliditetom i starije osoblje ili fleksibilnim radnim vremenom za osobe koje se brinu o članovima porodice kod kuće. Koncept inkluzivnog rada zahtijeva veću fleksibilnost u organizacijama, ali im ujedno pruža priliku da iskoriste mogućnosti koje dolaze s razlikama.
46. U *članu 7.* naglašavaju se stručno znanje i profesionalnost kao osnovni kriteriji za zapošljavanje i unapređenje. Sposobnost obavljanja određene funkcije, umjesto političkih veza, srodstva ili drugih društvenih obaveza, vodit će upravljanje osobama u lokalnoj i regionalnoj samoupravi. To se može postići samo jasnim usmjeravanjem na dostignuća u obrazovanju i na učinak kandidata.

47. U *članu 8.* je predviđeno da će se odluke donositi na osnovu objektivnih kriterija, a ne na osnovu pristrasnosti ili predrasuda. Pojam nepristrasnost u širem smislu podrazumijeva ideje nezavisnosti i neutralnosti. Njime se, između ostalog, sugerira da će osobe sa različitim idejama i interesima biti pravedno i jednako tretirane. U tom kontekstu, član 8. obavezuje sve koji su uključeni u javnu i regionalnu samoupravu da se odvoje od svojih ličnih interesa tako što će stajati iznad društvenih sukoba. Kad god je ovo nemoguće ili je ograničeno ličnim interesima, razmatrat će se odredbe o sukobu interesa. Ovaj član također treba posmatrati u kontekstu odredbi članova 6. i 7.
48. *Član 9.* uglavnom se odnosi na rješavanje sukoba interesa. Rješavanje sukoba interesa u samoj je suštini integriteta u javnim poslovima. Osnovno načelo kojeg se treba pridržavati vrlo je jasno: javni dužnosnici ne smiju dozvoliti na bilo koji način da njihovi neposredni ili posredni lični interesi ometaju javni interes, koji je u ovom slučaju interes općine ili regiona. Nijedna javna odluka ne smije se donositi pod pritiskom ličnog interesa jednog ili više donositelja odluka.
49. Sukob interesa se pojavljuje u situacijama kada neka osoba ima više uloga. Sjedenje na "dvije stolice" (u smislu postojanja sukoba interesa) može biti situacija u kojoj je nosilac javne funkcije ili neka druga osoba koja učestvuje u regionalnoj i lokalnoj samoupravi, npr. sudija, direktor u javnom preduzeću, upravnik, referent ili nastavnik također (počasni) član odbora neke agencije, NVO-a ili kompanije. Općenito kada neko ima

više od jedne zvanične uloge, može mu biti teško da te dvije uloge drži odvojeno.

50. Zbog toga sukob interesa može dovesti do “zloupotrebe javne funkcije za sticanje privatne koristi”, što dovodi do nepravičnog ponašanja. Regionalne i općinske vlasti su posebno osjetljive na sukobe interesa. U zavisnosti od političkog sistema, one su često odgovorne za provođenje javnih politika i pružanje usluga u sferama poznatim po svojoj osjetljivosti na korupciju (kao što je urbanizam, građevinarstvo, socijalne usluge ili izdavanje dozvola). Osim toga, njihovi bliski odnosi sa građanima mogu dovesti do etičkih izazova koji stavljaju na probu integritet svih osoba koje učestvuju u lokalnoj i regionalnoj samoupravi.
51. Što se tiče primjene ovog člana, većina zemalja treba odgovoriti na sljedeća četiri pitanja:
 - a. Šta treba obuhvatiti? Stvarna pitanja sukoba interesa koja su obuhvaćena mogu biti organizirana u četiri kategorije, tj., sukobe koji se odnose na aktivnosti u okviru posla (aktivnosti koje se odnose na funkciju); sukobe koji se odnose na političku aktivnost (npr. da li nosilac funkcije namjerava da se kandiduje na izborima); drugu aktivnost (odnosno druge javne funkcije, dobrotvorni rad, itd.); i finansijske interese.
 - b. U kom trenutku je to potrebno obuhvatiti? Ovo se odnosi na vrijeme prije preuzimanja posla (prije stupanja na dužnost), tokom posla (tokom vršenja dužnosti) i poslije napuštanja tog posla (nakon napuštanja dužnosti).

- c. Kojim osobama se treba baviti? U fokusu etičkih pravila je osoba. Međutim, neke od mogućih situacija sukoba interesa također uključuju i porodicu nosioca funkcije, kao i druge s njim povezane osobe (npr. njegove partnere, prijatelje i profesionalne kontakte prije preuzimanja funkcije).
 - d. Na koji način se može osigurati usklađenost? Etička pravila obično uključuju odredbe o sprječavanju sukoba interesa (npr. kroz obuku), internoj provedbi (tj. u okviru uprave), eksternoj provedbi (npr. prijavljivanje vanjskim tijelima) i sankcijama (odnosno posljedicama neetičkog ponašanja).
52. Djelotvorne politike koje se bave sukobom interesa obično uključuju sljedeće:
- a. mjerenje i procjenu sukoba interesa na načine koji su usmjereni na generiranje korisnih informacija, npr. kroz ocjenjivanje osoblja i druge pokazatelje;
 - b. stavljanje više fokusa na transparentnost, otvorenost i odgovornost, kako bi zainteresirane strane mogle imati pristup informacijama koje su im potrebne da bi spriječile, otkrile, istraživale i sankcionirale sukob interesa;
 - c. podršku naporima za rješavanje problema sukoba interesa, kroz cikluse podizanja svijesti i učenja o rizicima sukoba interesa;
 - d. fokusiranje na analizu djelotvornosti politika za sprječavanje sukoba interesa u vezi sa konkretnim sektorima politika, problemima, pitanjima ili instrumentima;

- e. obraćanje pažnje na usklađenost i rezultate, a ne samo na primjenu pravila kao takvih.
53. Većina zemalja je prebacila fokus sa reguliranja politika za sprječavanje sukoba interesa na upravljanje sukobima interesa i sa pristupa odozgo nadole (zabrana, ograničenja, krivičnih i upravnih sankcija) na složenije pristupe temeljene na vrijednostima koje uključuju obrazovanje, osposobljavanje, zahtjeve u pogledu transparentnosti i bolje sisteme praćenja. Zbog toga se moderni sistemi za sprječavanje sukoba interesa više ne zasnivaju isključivo na zakonu, usklađenosti i kažnjavanju kršenja. Umjesto toga, oni su usmjereni na sprječavanje nastanka sukoba interesa i na poticanje primjernog ponašanja kroz davanje smjernica i mjera za orijentaciju, kao što su obuke i uvođenje kodeksa ponašanja. Shodno tome većina zemalja nudi širok spektar instrumenata u borbi protiv neetičkog ponašanja i nastanka sukoba interesa.
54. Danas se standardi u oblasti sukoba interesa najčešće sastoje od:
- a. Skupa pravila i načela: ovi instrumenti uglavnom navode brojne zabrane i ograničenja (npr. da se ne smiju primati pokloni čija vrijednost prelazi 250 eura). Ovdje postoje značajne razlike u pogledu različitih aktera i sektora i broja zabrana, ograničenja i obaveza.
 - b. Četiri su načina za ublažavanje sukoba interesa (naročito za nosioce funkcija i najviše dužnosnike): izuzeće, otuđenje, objelodanjivanje i nespojivost. Tri navedena načina su preventivnog karaktera:

izuzeće znači isključivanje sebe iz sudjelovanja u odluci; otuđenje znači da osoba prodaje sukobljeni interes; objelodanjivanje se odnosi na različite načine obavještanja institucije, nadređenog i/ili javnosti o vlastitim finansijskim, ličnim i/ili profesionalnim «interesima».

- c. Izrada kodeksa: ovdje postoje značajne razlike u pogledu odlučivanja o kodeksima i učešća zaposlenih (predstavnik, detaljna razrada kodeksa, da li i kako se mogu sankcionirati kršenja kodeksa, da li kodeksi sadrže očekivanja koja se odnose na ponašanje na konkretnom radnom mjestu, itd.).
- d. Politike objelodanjivanja: uvođenje registara interesa koji zahtijevaju evidentiranje potencijalnih sukoba interesa. Ovdje postoje razlike u vezi sa zahtjevima transparentnosti, količinom detalja kod obaveze prijavljivanja i konkretnim obavezama (npr. da li aktivnosti supružnika trebaju biti prijavljene ili ne), itd. Zahtjevi objelodanjivanja razlikuju se u pogledu funkcija i sektora (općenito, zahtjevi postoje za nosioce funkcija i najviše dužnosnike, ali ne i za druge aktere i zainteresirane osobe).
- e. Mehanizmi praćenja i provedbe: ovisno o osobi i sektoru o kojem se radi, postoje značajne razlike u pogledu ovlasti i resursa etičkih odbora i etičkih komisija, koji imaju zadatak savjetovati o etičkim pitanjima i/ili nadzirati i kontrolirati razvoj sukoba interesa unutar svojih organizacija. Značajne razlike postoje i u pogledu (krivičnih i upravnih) sankcija u slučajevima neetičkog ponašanja.

- f. Obuka i podizanje svijesti: lokalne i regionalne vlasti trebaju razmotriti da li će obuke o sukobu interesa biti obavezne ili ne, da li ih treba ponuditi svim državnim službenicima ili samo najvišim dužnosnicima, da li to treba činiti redovno ili samo jednom, da li obuka treba sadržavati isključivo obavještenja o pravilima i politikama, odnosno da li treba uključiti i obuku o dilemama, itd.

Dio III o konkretnim obavezama

55. U **dijelu III** svim osobama koje učestvuju u lokalnoj i regionalnoj samoupravi nameću se određene konkretne obaveze. Te obaveze razvijaju opće ciljeve navedene u dijelu II. Utvrđivanje općih načela i konkretnih obaveza omogućava da se izbjegnu zamke formulacija koje su ili preopćenite ili previše konkretne. Svi akteri bi trebali prirodno poštivati opća načela utvrđena u dijelu II u svim svojim aktivnostima, povrh navedenih obveza.
56. U *članu 10.* zabranjuje se koruptivno i prevarno ponašanje kao takvo. Unatoč različitim definicijama i konceptima, moguće je pronaći neko opće slaganje. Korupcija se može smatrati skrivenom transakcijom s ciljem da se javna dobra, kao što su ugovori ili finansiranje, osiguraju za privatne svrhe. Često se odnosi na namjerni postupak osobe kojoj su data javna ovlaštenja, da zahtjeva ili primi neposrednu korist ili obećanje da će dobiti korist, a da zauzvrat trećoj osobi učini uslugu koja predstavlja kršenje njene dužnosti i nije u skladu sa etičkim načelima tih dužnosti. Očigledno je da u tom slučaju dolazi do podrijevanja vladavine

prava, načela jednakosti i poštenog odlučivanja. Posljedice korupcije su teške i dalekosežne. Korupcija ne samo da koči ekonomski razvoj i društvenu mobilnost, već potkopava povjerenje u demokratske i upravne institucije, pa stoga predstavlja ozbiljnu prijetnju vladavini zakona i demokratiji. U sve decentraliziranijim upravnim sistemima, u kojima se javne usluge ugovaraju s polujavnim organizacijama ili privatnim društvima, svaka takva interakcija pruža mogućnost za manipuliranje postupcima nadmetanja, podmićivanje donositelja odluka ili zaobilaženje pravila i procedura. S obzirom na niz različitih definicija krivičnog djela korupcije, države članice se upućuju na njihove važeće krivične zakone i na relevantne međunarodne pravne instrumente.

57. Član 11. nastoji da uspostavi ravnopravne uslove za sve osobe koje su zainteresirane da učestvuju u nekom procesu javne nabavke. Nabavka roba i usluga ima ključnu ulogu u savremenim sistemima javnih usluga. Istovremeno, proces dodjeljivanja ugovora stvara mogućnosti za korupciju, koja može da naruši slobodnu konkurenciju na tržištu roba i usluga. Koruptivne transakcije i manipuliranje postupcima nadmetanja dovode do visokih troškova transakcija, loših usluga i viših cijena za isporuku roba i usluga građanima. To u konačnici podriva povjerenje u demokratsko upravljanje i potiče na proizvoljno odlučivanje.³⁸

38. Za više informacija vidi Izvještaj Kongresa CG33(2017)13final «Davanje transparentnosti javnim nabavkama na lokalnom i regionalnom nivou», Rezolucija 421(2017) i Preporuka 405(2017)

58. U *članu 12.* regulira se osiguravanje budućih pogodnosti od strane bilo koje osobe koja učestvuje u lokalnoj i regionalnoj samoupravi. To se odnosi na kretanje između javnih i privatnih poslova i obratno, naročito kada su budući poslovi povezani sa prethodnim dužnostima i vezama. Državni službenici ponekad prelaze na radna mjesta u privrednim društvima koja učestvuju u postupcima nabavke lokalne uprave, gdje mogu da iskoriste svoje insajderske informacije ili mogu da, za vrijeme dok su na funkciji, oblikuju ugovore koji se odnose na politiku, kako bi to iskoristili kasnije, kada budu radili za privatnog izvođača, ili da stvore druge mogućnosti za sebe ili svoje prijatelje i rođake. Fenomen "rotacionih vrata" jedno vrijeme zauzimao je centralno mjesto u razgovorima o sukobu interesa, korupciji i nezakonitom utjecaju.
59. Ova tema postaje sve važnija sa povećanjem mobilnosti između javnog i privatnog sektora i sa povećanjem broja političara i visokih javnih službenika ili rukovodilaca koji mijenjaju strane. Do izazova dolazi zato što nijedna zemlja nema interesa postavljati prepreke dinamici tržišta rada i protoku vještina i kompetencija. Mnoge vlade i kreatori politika reagiraju na to uvođenjem pravila i načela za period poslije zapošljavanja koja se odnose na upravljanje, provođenje te praćenje problema "rotacionih vrata". Periodi mirovanja često se smatraju načinom sprječavanja tih sukoba.

Dio IV o institucijama i procedurama

60. **Dio IV** se bavi institucijama i procedurama arhitekture integriteta. One treba da budu osmišljene tako da

doprinosu primjeni načela i odredbi ovog kodeksa i poštivanju općih načela od strane svih aktera koji učestvuju u lokalnoj i regionalnoj samoupravi.

61. *U členu 13.* organizacije se pozivaju da proaktivno idu u korak sa priznatim međunarodnim standardima za upravljanje etičkim organizacijama. To podrazumijeva izradu sveobuhvatnog i odgovarajućeg programa edukacije za upravljanje integritetom. Cilj programa edukacije je podučavanje o vrijednostima i standardima ponašanja određene organizacije, pomoćnog osoblja koje profesionalno radi sa etičkim rizicima i dilemama, i o uspostavljanju partnerskih odnosa između njih u cilju rješavanja etičkih problema. Kada se ljudima osigura pristup širokom spektru informacija, uslugama savjetovanja i mogućnostima za obuku, stvara se osnova za njihovo osnaživanje da se izbore sa rizicima efikasno i u skladu sa vrijednostima i standardima organizacije.
62. Još jedan važan element je pružanje savjetodavnih usluga koje pomažu zaposlenima ili čitavim jedinicama da uspješno riješe i izazove sa osobljem i organizacione izazove, da proaktivno identificiraju oblasti potencijalnih etičkih rizika ili situacije sukoba interesa, i da konkretne strategije prilagode tako da se izbore sa tim rizicima. Primarna obaveza savjetovanja je da smanji stres i da svima pruži podršku da bi se uspješno izborili sa izazovima koji mogu da naruše sposobnost pojedinačnog zaposlenika ili jedinice da uspješno vrši svoje dužnosti. Pružanje savjetodavnih usluga može biti djelotvorno sredstvo za podršku organizacijama u suočavanju s različitim vrstama kršenja integriteta,

poput seksualnog zastrašivanja, diskriminacije, uočavanja prevarnog ponašanja i sukoba interesa.

63. U *članu 14.* predviđa se da u politikama integriteta treba definirati procedure i prava za prijavljivanje svih sumnji na kršenja integriteta. Prijavljivanje uključuje obavještanje unutrašnjih ili vanjskih tijela, ili javnosti o opaženoj neregularnosti. Javne organizacije treba da daju sve od sebe da zaštite one koji prijavljuju sumnje na neregularnost i koji mogu da se nađu u nezavidnom položaju. Ovo treba da pomogne da se zabrinutosti koje istaknu zaposleni, vijećnici, ugovarači ili građani riješe na profesionalan način i da se oni zaštite od odmazde. Kanali prijavljivanja moraju biti dobro definirani, transparentni i otvoreni za sve. Također treba definirati načela i procedure za prijavljivanje sumnji na neregularnosti.
64. Povjerljivi savjetnik je osoba sa kojom zaposleni mogu da nasamo razgovaraju o pitanjima koja se odnose na integritet. Ovi razgovori trebaju biti što povjerljiviji. Savjetnik dobro poznaje procedure za prijavljivanje i može pružiti savjet o tome da li i kako prijaviti sumnje na neregularnost. Osim davanja savjeta, povjerljivi savjetnici mogu da rade i kao osobe od povjerenja, odnosno osobe sa kojima se u povjerenju mogu podijeliti sumnje i strahovi.
65. Istraživanje ukazuje na to da pragovi za prijavljivanje neregularnosti trebaju biti što niži kako bi se prijave sumnji na neregularnosti mogle preuzeti u ranoj fazi. Postojanje povjerljivih savjetnika može doprinijeti

spuštanju ovog praga. Prag koji treba preći da bi se pristupilo povjerljivom savjetniku je niži kada je savjetnik nadležan i za pitanja uznemiravanja i za pitanja integriteta. Time se povećava efikasnost sistema prijavljivanja. Da bi se pragovi za prijavljivanje nalazili nisko, savjetuje se da u slučaju sukoba lojalnosti povjerljivi savjetnik podrži podnosioca prijave, a ne organizaciju. Pragovi će biti najniži ako povjerljivi savjetnik nije osoba koja prima zvanične prijave, već funkcioniše kao pružatelj povratnih informacija za (potencijalne) prijavljivače.

Dio V o privatnosti i korištenju podataka

66. **Dio V** predviđa da je za vršenje nadzora neophodno uspostaviti ravnotežu između potrebe za nadzorom i pravom na privatnost. Digitalna tehnologija i novi oblici komunikacije sve više utiču na rukovođenje, nadzor i komunikaciju javnih organizacija. Digitalizacija radnih procesa ima potencijal da poveća saradnju između jedinica i da učini transparentnim procese putem analize statističkih podataka, na primjer u oblasti nabavki.
67. Organizacije stalno obrađuju podatke. Obrada podataka podrazumijeva prikupljanje, analizu i pohranjivanje informacija, manipuliranje informacijama i prijavljivanje informacija o organizacionim procesima, ponašanju, učinku i finansijama. Ono što treba istaći je da se podaci tumače i analiziraju rutinski. Statistička analiza je česta metoda za procjenu velikih količina kvantitativnih podataka. Takve aktivnosti obrade podataka postale su ključni element modernih sistema nadzora i kontrole.

Da bi se došlo do smislenog shvatanja potencijalnih rizika, etičkih kršenja i drugih aspekata organizacionih propusta, organizacije obrađuju podatke kako bi donijele zaključke o postojećim ili ranijim aktivnostima.

68. Osobe koje postupaju sa takvim podacima moraju se pridržavati određenih načela. U *članu 15.* organizacije se pozivaju da, kada se radi o prikupljanju i obradi podataka, kao ključna načela jamče zakonitost, srazmjernost, efikasnost i privatnost. Podaci se trebaju obrađivati na način koji je u skladu sa zakonom. Kvalitet i količina podataka koji se koriste moraju biti srazmjerni cilju istraživanja. Organizacije također moraju biti svjesne da su za prikupljanje i obradu podataka potrebni materijalni i ljudski resursi. Zbog toga prikupljanje podataka ne treba biti pretjerano. Efikasno korištenje tih resursa je važan kriterij kojim se treba voditi u svim aktivnostima.
69. Zaštita privatnosti podataka mora biti prioritet, naročito kada se radi o informacijama o zdravlju, seksualnoj orijentaciji, rasi ili nekoj optužbi. To ide pod ruku sa pravom svake osobe na pregled onooga što se prikuplja i obrađuje. Shodno tome, ako se podaci ukradu, izgube ili im se nezakonito pristupi, tijelo zaduženo za postupanje sa podacima ima obavezu da obavijesti tu osobu. Zbog toga organizacija treba uspostaviti odgovarajuće procedure kako bi toj osobi osigurala pristup ovim podacima.
70. Pošto se mnoge organizacije sve više decentraliziraju, digitalna tehnologija može omogućiti

decentralizaciju bez odustajanja od nadzora. “Strašni problemi”, lažne vijesti i provizorno nepovjerenje u regulatorne kapacitete javnih institucija čine neophodnim jačanje kompetencija za prosudbu informacija i podataka i sposobnosti objektivnog saopštavanja nalaza i odluka javnosti. Povećanje kapaciteta za prikupljanje, analizu i dijeljenje podataka o zaposlenima, građanima i učinku omogućava organizacijama da uče o sebi, da poboljšaju radne procese i da smanje rizike od korupcije i prevarnog ponašanja. Zbog tih istih događaja, od suštinske je važnosti da organizacije aktivno štite privatnost osoblja i da efikasno reguliraju mehanizme i institucije nadzora. Mehanizmi revizije i kontrole trebaju biti vođeni snažnom posvećenošću vladavini prava, transparentnosti i, pored toga, trebaju podlijegati preispitivanju.

Dio VI o dostavljanju javnosti

71. **Dio VI** regulira distribuciju Kodeksa aktivno uključenim osobama i javnosti, kao i povećanje njihove svijesti o načelima koja Kodeks predviđa. Organizacije imaju odgovornost da jamče radna mjesta koja ograničavaju etičke rizike. Da bi Kodeks bio djelotvoran, on mora da bude uključen ne samo u obuku za nove zaposlene, već i u stalni profesionalni razvoj postojećeg osoblja.

Rezolucija 433 (2018) o svim osobama koje učestvuju u lokalnoj i regionalnoj samoupravi

**Razmatrana i usvojena od strane
Kongresa 7. novembra 2018. godine na
2. zasjedanju (vidi dokument
CG35(2018)12, eksplanatorni
memorandum koji je predstavila
izvjestiteljica Manuela BORA, Italija).**

Pošto korupcija i drugi oblici neetičkog ponašanja i dalje predstavljaju prijetnju demokratiji, dok novi oblici upravljanja, očekivanja građana da će ponašanje biti etičko i brz napredak komunikacijskih tehnologija postavljaju nove etičke izazove pred lokalnu i regionalnu samoupravu.

Prepoznavši važnost zajedničkih načela etičkog ponašanja, Kongres se u okviru svoje Mape puta aktivnosti za prevenciju korupcije i promicanje javne etike, usvojene u oktobru 2016. na 31. zasjedanju, saglasio da revidira "Evropski kodeks ponašanja kao osnov političkog integriteta lokalnih i regionalnih izabраниh predstavnika", koji je usvojio na svom 6. zasjedanju 17. juna 1999. godine.

Proces revidiranja imao je dva cilja: proširiti kodeks tako da se primjenjuje na sve osobe koje učestvuju u lokalnoj i regionalnoj samoupravi i da ga te osobe kao takvog mogu koristiti, razmotriti najvažnija događanja u lokalnoj i regionalnoj samoupravi u posljednja dva desetljeća, posebno rastuću fragmentaciju lokalne i regionalne samouprave, sa sve češćim povjeravanjem javnih usluga vanjskim izvršiteljima, sve veća očekivanja i zahtjeve javnosti za visokim etičkim standardima u lokalnoj i regionalnoj samoupravi te promjene do kojih je došlo usljed razvoja digitalizacije i novih oblika komunikacije.

Model kodeksa ponašanja za lokalne i regionalne predstavnike ima nekoliko funkcija. On posebno služi za to da sve aktere podučiti etičkim standardima koji se od njih očekuju u svakodnevnom obavljanju njihovih zadataka i da istovremeno informira javnost o ponašanju koje ima pravo očekivati od njih. To bi dovelo do stvaranja ozračja povjerenja

u sve aktere koji učestvuju u lokalnoj i regionalnoj samoupravi i samim tim do učvršćivanja odnosa između javnosti i kreatora politika na lokalnom i regionalnom nivou.

Kongres stoga,

imajući u vidu

- i. Krivičnopravnu konvenciju o korupciji (Serija Evropski ugovori br. 173);
- ii. Građanskopravnu konvenciju o korupciji (Serija Evropski ugovori br. 174);
- iii. Rezoluciju Kongresa 79 (1999) o političkom integritetu lokalnih i regionalnih izabраниh predstavnika;
- iv. Rezoluciju Kongresa 316 (2010) o pravima i dužnostima lokalnih i regionalnih izabраниh predstavnika: rizici od korupcije;
- v. Rezoluciju Kongresa 401 (2016) o sprječavanju korupcije i promicanju javne etike na lokalnom i regionalnom nivou;
- vi. Rezoluciju Komiteta ministara (97) 24 o "dvadeset vodećih načela za borbu protiv korupcije";
- vii. Preporuku Komiteta ministara R(2000)10 o kodeksima ponašanja za javne dužnosnike;
- viii. Prioritete Kongresa za period 2013–2016 i 2017–2020;

potvrđujući da sve osobe koje učestvuju u lokalnoj i regionalnoj samoupravi trebaju s integritetom pristupiti svojim javnim dužnosti, postupati u skladu sa zakonom i služiti javnom interesu;

podvlačeći da trebaju podržati načela transparentnosti, nediskriminacije, poštenja, rezultata rada, kao i uvažavanja različitosti;

naglašavajući da su u svakom trenutku odgovorni za svoje odluke i postupke;

usvaja Evropski kodeks ponašanja za sve osobe koje učestvuju u lokalnoj i regionalnoj samoupravi, koji se nalazi u prilogu ove rezolucije;

te potiče lokalne i regionalne vlasti:

- i. da usvoje ovaj Kodeks ili da izrade i promoviraju slične kodekse ponašanja, u konsultaciji sa svojim nacionalnim vladama, koristeći ovaj kodeks kao model;
- ii. da osmisle sveobuhvatan i odgovarajući program edukacije o upravljanju integritetom i da osiguraju savjetodavne usluge kako bi pomogli svom osoblju da prepozna potencijalne oblasti etičkog rizika i situacije sukoba interesa, kao i da prilagode konkretne strategije da bi izašle na kraj s tim rizicima;

potiče nacionalna udruženja lokalnih i regionalnih vlasti;

- i. da prevedu i javnosti prenesu Evropski kodeks ponašanja za sve osobe koje učestvuju u lokalnoj i regionalnoj samoupravi kako bi podigli svijest o standardima ponašanja koje građani imaju pravo da očekuju od ovih osoba;
- ii. da pomognu lokalnim i regionalnim vlastima u osmišljavanju odgovarajućih programa edukacije i kurseva obuke;

odlučan da nastavi s jačanjem svoje saradnje sa Grupom država protiv korupcije (GRECO) kako bi se u državama članicama Vijeća Evrope unaprijedio integritet lokalne i regionalne samouprave.

Sa decentralizacijom vlasti kvalitet lokalne Suprave postao je presudan, uključujući i njenu etičku dimenziju. Zbog toga je, pored uvođenja krivičnopravnih odredbi protiv korupcije, na evropskom nivou neophodno promovirati etičke standarde zajedničke svim lokalnim i regionalnim izabranim predstavnicima, kako radi smanjenja rizika od korupcije, tako i radi jačanja povjerenja javnosti u lokalne i regionalne kreatore politika. *Evropski kodeks ponašanja za sve osobe koje učestvuju u lokalnoj i regionalnoj samoupravi* koji je 2018. godine usvojio Kongres lokalnih i regionalnih vlasti utvrđuje principe koje su odobrili izabrani predstavnici lokalnih i regionalnih organa vlasti 47 država članica Vijeća Evrope. Ovaj kodeks uzima u obzir nove izazove sa kojima se suočavaju lokalne vlasti i zasniva se na tri zapažanja: potrebi da se njegov opseg proširi na sve osobe uključene u pružanje javnih usluga; prilikama koje otvara digitalizacija javnih usluga za veću transparentnost uz poštovanje privatnih podataka i potreba za de facto zaštitom osoba koje prijavljuju korupciju.

www.coe.int

Vijeće Evrope je vodeća organizacija za zaštitu ljudskih prava na kontinentu. Obuhvaća 47 država članica, uključujući sve članice Evropske unije. Kongres lokalnih i regionalnih vlasti je institucija Vijeća Evrope, odgovorna za jačanje lokalne i regionalne demokratije u svojih 47 država članica. Sastavljen od dva doma (Dom lokalnih vlasti i Dom regiona) i tri odbora, okuplja 648 izabраниh dužnosnika koji predstavljaju više od 150.000 lokalnih i regionalnih organa vlasti.