35. ZASEDANJE

Izveštaj
CG35(2018)12final
7. novembar 2018. godine

Evropski kodeks ponašanja za sva lica koja učestvuju u lokalnoj i regionalnoj samoupravi

Komitet za upravu

Izvestilac:[1] Manuela BORA, Italija (R, SOC)

Rezolucija 433 (2018)…….. 2
Prilog: Evropski kodeks ponašanja za sva lica koja učestvuju u lokalnoj i regionalnoj samoupravi…….. 4
Obrazloženje…….. 7

Sažetak

Uveren da korupcija, u svim svojim oblicima, predstavlja pretnju demokratiji, ekonomskom razvoju i socijalnoj koheziji, Kongres je posvećen promovisanju zajedničkih evropskih principa i standarda etičkog ponašanja koji se očekuju od svih koji učestvuju u lokalnoj i regionalnoj samoupravi.

Evropskim kodeksom ponašanja za sva lica koja učestvuju u lokalnoj i regionalnoj samoupravi ažurira se i proširuje Kodeks ponašanja kao osnov političkog integriteta lokalnih i regionalnih izabranih predstavnika, koji je Kongres usvojio 1999. godine. On uzima u obzir najvažnije događaje u lokalnoj i regionalnoj samoupravi u poslednje dve decenije, kao što je sve veće poveravanje javnih usluga spoljašnjim izvršiocima, sve veća očekivanja javnosti u vezi sa etičkim standardima i promene do kojih su doveli novi oblici komunikacije. Njegov cilj je da svim akterima koji učestvuju u lokalnoj i regionalnoj samoupravi pruži uputstva o ponašanju koje treba usvojiti prilikom svakodnevnog obavljanja zadataka i da obavesti javnost o ponašanju koje ima pravo da očekuje od tih aktera.

Kongres u svojoj rezoluciji poziva lokalne i regionalne vlasti da same usvoje ovaj Kodeks ili da izrade i promovišu slične kodekse ponašanja. On ih takođe podstiče da osmisle odgovarajuće programe edukacije kako bi pomogle svom osoblju da identifikuje i pozabavi se potencijalnim rizičnim oblastima po etiku i situacije sukoba interesa.

1 L: Veće lokalnih vlasti / R: Veće regiona
EPP/CCE: Grupa Evropske narodne partije u Kongresu
SOC: Socijalistička grupa
ILDG: Grupa Nezavisnih i liberalnih demokrata
ECR: Grupa Evropskih konzervativaca i reformista
NR: Članovi koji ne pripadaju ni jednoj političkoj grupi u Kongresu

REZOLUCIJA 433 (2018)[2]

1. Pošto korupcija i drugi oblici neetičkog ponašanja i dalje predstavljaju pretnju demokratiji, novi oblici upravljanja, očekivanja građana da će ponašanje biti etičko, kao i brz napredak komunikacionih tehnologija postavljaju nove etičke izazove pred lokalne i regionalne samouprave.

2. Priznajući važnost zajedničkih principa etičkog ponašanja, u okviru Mape puta aktivnosti za borbu protiv korupcije i unapređenje javne etike, usvojene na 31. zasedanju u oktobru 2016. godine, Kongres se saglasio da izvrši reviziju "Evropskog kodeksa ponašanja kao osnova političkog integriteta lokalnih i regionalnih izabranih predstavnika", usvojenog na 6. zasedanju 17. juna 1999.

3. Proces revizije imao je dva cilja: da se kodeks proširi kako bi se primenjivao i služio svima koji učestvuju u lokalnoj i regionalnoj samoupravi, kao i da uzme u obzir najvažnije događaje u lokalnoj i regionalnoj samoupravi u poslednje dve decenije, a naročito sve veću fragmentaciju lokalne i regionalne samouprave, zajedno sa sve većim poveravanjem javnih usluga spoljašnjim izvršiocima, sve veća očekivanja i zahteve javnosti za obezbeđenje visokih etičkih standarda u lokalnoj i regionalnoj samoupravi i promene do kojih je došlo zbog događaja u digitalizaciji i novim oblicima komunikacije.

4. Model kodeksa ponašanja lokalnih i regionalnih izabranih predstavnika ima nekoliko funkcija. On posebno služi za to da sve aktere nauči etičkim standardima ponašanja koji se od njih očekuju prilikom svakodnevnog obavljanja zadataka, ali i da istovremeno obavesti javnost o ponašanju koje ima pravo da očekuje od njih. To bi dovelo do razvijanja atmosfere poverenja u sve aktere u lokalnoj i regionalnoj samoupravi i učvršćivanja odnosa između javnosti i lokalnih i regionalnih donosilaca politika.

5. Kongres zbog toga,

a. 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 79 (1999) Kongresa o političkom integritetu lokalnih i regionalnih izabranih predstavnika;

iv. Rezoluciju 316 (2010) Kongresa o pravima i dužnostima lokalnih i regionalnih izabranih predstavnika: rizici od korupcije";

v. Rezoluciju 401 (2016) Kongresa o sprečavanju korupcije i promovisanju javne etike na lokalnom i regionalnom nivou;

vi. Rezoluciju (97) 24 Komiteta ministara o "dvadeset vodećih principa za borbu protiv korupcije";

vii. Preporuku R(2000)10 Komiteta ministara o kodeksima ponašanja za javne funkcionere;

viii. Prioritete Kongresa za periode od 2013. do 2016. godine i od 2017. do 2020. godine;

b. potvrđujući da sva lica koja učestvuju u lokalnoj i regionalnoj samoupravi treba da preuzmu svoje javne dužnosti sa integritetom, da postupaju u skladu sa zakonom i da služe javnom interesu;

c. podvlačeći da treba da podrže principe transparentnosti, nediskriminacije, poštenja, rezultata rada i poštovanja različitosti;

d. naglašavajući da su u svako doba odgovorna za svoje odluke i postupke;

e. usvaja Evropski kodeks ponašanja za sva lica koja učestvuju u lokalnoj i regionalnoj samoupravi, koji se nalazi u prilogu ove rezolucije;

f. podstiče lokalne i regionalne vlasti:

---

2 O kojoj je Kongres razgovarao i koju je usvojio na 2. sednici 7. novembra 2018. godine (vidi obrazloženje Dokumenta CG35(2018)12), izvestilac: Manuela BORA, Italija (R, SOC).

i. da same usvoje ovaj Kodeks ili da, koristeći ovaj kodeks kao model, izrade i promovišu slične kodekse ponašanja u konsultaciji sa svojim nacionalnim vladama;

ii. da osmisle sveobuhvatan i odgovarajući program edukacije za upravljanje integritetom i da obezbede savetodavne usluge, kako bi svojim zaposlenima pomogle da utvrde potencijalne oblasti etičkog rizika i situacije sukoba interesa, kao i da prilagode konkretne strategije da bi izašle na kraj sa tim rizicima;

g. podstiče nacionalna udruženja lokalnih i regionalnih vlasti:

i. da prevedu i javnosti prenesu Evropski kodeks ponašanja za sva lica koja učestvuju u lokalnoj i regionalnoj samoupravi, kako bi podigle svest o standardima ponašanja koje građani imaju pravo da očekuju od njih;

ii. da pomognu lokalnim i regionalnim vlastima u osmišljavanju odgovarajućih programa edukacije i kurseva obuke;

h. rešen je da nastavi da jača svoju saradnju sa Grupom država za borbu protiv korupcije (GRECO) kako bi se u državama članicama Saveta Evrope povećao integritet lokalne i regionalne samouprave.

PRILOG

EVROPSKI KODEKS PONAŠANJA ZA SVA LICA KOJA UČESTVUJU U LOKALNOJ I REGIONALNOJ SAMOUPRAVI

PREAMBULA

Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope,

1. Priznajući da postizanje visokog stepena demokratije na lokalnom i regionalnom nivou zahteva da se sva lica koja učestvuju u lokalnoj i regionalnoj samoupravi pridržavaju visokih etičkih standarda.

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

3. Uveren da ovi događaji čine još nužnijim da se podvuče važnost zajedničkih principa etičkog ponašanja.

4. Potvrđujući da sva lica koja učestvuju u lokalnoj i regionalnoj samoupravi treba da preuzmu svoje javne dužnosti sa integritetom, da postupaju u skladu sa zakonom i da služe javnom interesu.

5. Podvlačeći da treba da podrže principe transparentnosti, nediskriminacije, poštenja, rezultata rada, kao i poštovanja različitosti.

6. Naglašavajući da ta lica u svako doba mogu da odgovaraju za svoje odluke i postupke.

7. Naglašavajući da treba da se napravi ravnoteža između razvoja tehnologije za kontrolu i nadzor i legitimnog prava na privatnost.

8. Uveren da ovaj Kodeks svim licima koja učestvuju u lokalnoj i regionalnoj samoupravi obezbeđuje vredna uputstva za obavljanje svakodnevnih aktivnosti i izgradnju poverenja sa ljudima kojima služe.

Usvaja sledeći Kodeks:

I – CILJ I PODRUČJE PRIMENE

Član 1 – Cilj ovog Kodeksa

Cilj ovog Kodeksa je da unapredi integritet javne uprave tako što konkretno navodi principe i standarde ponašanja koji se očekuju od svih aktera.

Član 2 – Područje primene ovog Kodeksa

Ovaj Kodeks se primenjuje na sve aktere koji su uključeni u javnu upravu na lokalnom i regionalnom nivou.

II – OPŠTI PRINCIPI

Član 3 – Primat zakona

Svi akteri moraju da u svako doba postupaju u skladu sa zakonom i da služe javnom interesu.

Član 4 – Odgovornost

Svi akteri su odgovorni za svoje odluke i postupke i treba da budu spremni da detaljno predstave osnov za njih.

Član 5 – Transparentnost

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

Svi akteri će marljivo, iskreno i potpuno odgovoriti na bilo koji zahtev javnosti za dobijanje informacija. Štitiće pravo svih da neometano drže, dobijaju i daju takve informacije.

Korišćenje tih sloboda može biti podložno uslovima, ograničenjima ili kaznama. U takvom slučaju, razlozi će biti objašnjeni i podržani zakonom.

Član 6 – Poštovanje i nediskriminacija

Svi akteri će poštovati jedni druge. Aktivno će raditi na kulturi pravičnosti i tolerancije koja ceni različitost bez diskriminacije.

Član 7 – Rezultati rada

Upravljanje ljudskim resursima biće vođeno principima rezultata rada i profesionalnosti.

Član 8 – Nepristrasnost

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

Član 9 – Sukobi interesa

Svi akteri će izbegavati sve sukobe, ili ono što izgleda kao sukob, između svog privatnog života i javnih dužnosti.

Politike sukoba interesa treba da budu vođene principima transparentnosti i odgovornosti.

Svi akteri će poštovati sve mere iz važećih propisa koje zahtevaju obelodanjivanje i nadzor nad njihovim neposrednim ili posrednim ličnim interesima, drugim mandatima, funkcijama ili zanimanjima, ili promenama u njihovoj imovini i obavezama.

III – KONKRETNE OBAVEZE

Član 10 – Korupcija i prevare

Svi akteri će se uzdržavati od zloupotrebljavanja 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 biće 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 uzdržavaće se od neprimerenog uticaja na tenderski postupak.

Član 12 – Politika „rotacionih vrata“

Prilikom obavljanja svojih funkcija, akteri neće preduzimati nikakve mere kojima bi sebi obezbedili ličnu i/ili profesionalnu prednost posle napuštanja svojih funkcija.

IV – INSTITUCIJE I PROCEDURE

Član 13 – Mehanizmi za delotvornu primenu

Sve organizacije koje učestvuju u lokalnoj i regionalnoj samoupravi treba da imaju jasnu politiku integriteta, koja se sastoji od procedura i institucija za pružanje podrške javnom integritetu i njegovo čuvanje.

Ova politika treba da uključuje odgovarajuće programe edukacije i kurseve za obuku.

Takođe treba da predvidi da se svima obezbede odgovarajuća savetovanja i saveti kako bi rešili etičke dileme i izborili se sa rizicima koji se odnose na integritet.

Član 14 – Prijavljivanje

Svaka organizacija koja učestvuje u lokalnoj i regionalnoj samoupravi treba da ima postupak za prijavljivanje sumnji na neregularnost.

Ovaj postupak treba da obuhvati najmanje sledeće:

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 poverljivog savetnika u vezi sa sumnjama na neregularnost;

d. imenovanje jednog ili više službenika ili institucija kojima se može prijaviti sumnja na neregularnost;

e. obaveza da se sa prijavom postupi na poverljiv način, ako to lice koje prijavljuje traži;

f. zahtev da se po prijavi postupi blagovremeno i da se licu koje podnosi prijavu odgovori.

Svaka organizacija koja učestvuje u lokalnoj i regionalnoj samoupravi ima obavezu da svojim zaposlenima obezbedi pisani dokument o gore pomenutom postupku. Organizacija takođe obezbeđuje 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 KORIŠĆENJE PODATAKA

Član 15 – Principi obrade podataka i privatnosti

Obrada podataka treba da se zasniva na principima zakonitosti, proporcionalnosti, efikasnosti i poštovanja privatnosti.

Organizacija će zato:

a. obrađivati samo relevantne i neophodne podatke sa konkretnim, jasnim, vremenski ograničenim i zakonski definisanim ciljem;

b. obrađivati samo podatke koji su – u smislu kvantiteta i kvaliteta – srazmerni svrsi za koju su prvobitno prikupljeni;

c. obrađivati podatke isključivo na način koji ne dozvoljava da ih treća lica neetički i nepravilno upotrebe;

d. čuvati podatke samo onoliko koliko je neophodno za ostvarivanje konkretne svrhe za koju su prvobitno prikupljeni;

e. garantovati pravo licima na koja 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 svest o standardima ponašanja koje javnost ima pravo da očekuje od svih aktera koji učestvuju u lokalnoj i regionalnoj samoupravi.

Odredbe ovog Kodeksa treba da budu aktivno uključene u svakodnevne aktivnosti organizacije i o njima treba redovno razgovarati.

OBRAZLOŽENJE[3]

Sadržaj

1 Uvodne napomene 7
2 Kodeksi ponašanja i etički kodeksi na lokalnom nivou 8
3 Relevantan rad međunarodnih organizacija 9
3.1 Savet Evrope 9
3.2 Evropska unija 10
3.3 OECD 11
4 Evropski Kodeks ponašanja kao osnov političkog integriteta lokalnih i regionalnih izabranih predstavnika iz 1999. godine 11
5 Evropski kodeks ponašanja za sva lica koja učestvuju u lokalnoj i regionalnoj samoupravi 12
5.1 Uvod 12
5.2 Novi izazovi za javni integritet 13
5.3 I deo o području primene Kodeksa 14
5.4 II deo o opštim principima 14
5.5 III deo o konkretnim obavezama 17
5.6 IV deo o institucijama i procedurama 17
5.7 V deo o privatnosti i korišćenju podataka 18
5.8 VI deo o dostavljanju javnosti 19

1 Uvodne napomene

1. Korupcija u svim svojim pojavnim oblicima može da ima bitno dejstvo na poverenje javnosti i na kvalitet i efikasnost uprave. Poverenje u političare i državne službenike u Evropi još uvek je na opasno niskom nivou i narušava demokratski proces. Građani sada od javnih funkcionera očekuju više standarde poštenja.

2. Kongres lokalnih i regionalnih vlasti počeo je da se bavi pitanjem etičkog upravljanja pre gotovo 20 godina tako što je 1999. usvojio Evropski kodeks ponašanja kao osnov političkog integriteta lokalnih i regionalnih izabranih predstavnika.[4]

3. U Rezoluciji 316 (2010) o "pravima i dužnostima lokalnih i regionalnih izabranih predstavnika: rizici od korupcije",[5] 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 unapredilo poštovanje etičkih vrednosti i legalnosti".

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 izabranih predstavnika etičkom ponašanju i borbi protiv korupcije na lokalnom i regionalnom nivou",[6] naročito kroz sprovođenje studija i primenu mera na lokalnom nivou. Ovaj cilj je ponovljen u prioritetima za Kongres u periodu od 2017. do 2020. godine, kroz "promovisanje etičnosti i transparentnosti na lokalnom i regionalnom nivou".[7] Prema ovim Prioritetima, Kongres "će raditi na tome da utvrdi načine za sprečavanje korupcije,

3 Izveštaj pripremljen uz pomoć Patrika VON MARAVIĆA, predsedavajućeg Savetodavne grupe za reviziju Kodeksa ponašanja Kodeksa i međunarodnog konsultanta i ranijeg vanrednog profesora DAAD na Univerzitetu Alberta u Nemačkoj; Patricija MONFARDINIJA vanrednog profesora na Univerzitetu u Kalgariju, Italija; Gjalta DE GRAAFA, redovnog profesora, Univerzitet Vrije Amsterdam; Katedra za političke nauke i javnu upravu, Holandija; Kristofa DEMMKEA, gostujućeg profesora na Univerzitetu u Potsdamu, Nemačka
4 Resolution 79(1999) on political integrity of local and regional elected representatives, koju je usvojio Kongres
5 Resolution 316(2010), "Rights and duties of local and regional elected representatives: the risks of corruption" koju je usvojio Kongres
6 Priorities of the Congress 2013 -2016
7 Priorities of the Congress 2017-2020 str. 11-12: "Kongres će raditi na tome da utvrdi načine za sprečavanje korupcije, naročito putem jačanja vrednosti koje se zasnivaju na vrednosti koje se zasnivaju na etici i transparentnosti, uključujući i transparentnost u prijavama interesa i javnim nabavkama. Izveštaji će biti izrađivani i biće urađena revizija Evropskog kodeksa ponašanja kao osnov političkog integriteta lokalnih i regionalnih izabranih predstavnika iz 1999. godine i on će biti proširen kako bi uključio i izvršno osoblje i rukovodioce u lokalnoj i regionalnoj vladi."

naročito kroz jačanje vrednosti 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) "Sprečavanje korupcije i promovisanje javne etike na lokalnom i regionalnom nivou" kao i s njom povezane "Mape puta aktivnosti za borbu protiv korupcije i promovisanje javne etike na lokalnom i regionalnom nivou".[8] Mapa puta uključuje pripremu šest tematskih izveštaja (Zloupotreba upravnih resursa tokom izbornih procesa, Kako učiniti transparentnim javne nabavke na lokalnom i regionalnom nivou, Zaštita uzbunjivača, Nepotizam (angažovanje osoblja), Transparentnost i otvorene vlade, i Sukobi interesa na lokalnom i regionalnom nivou) kako bi se podigla svest i bolje razumela korupcija, kao i organizaciju tematskih događaja i konferencija.

6. Njen cilj je takođe bio da se navedu principi i standardi ponašanja za sve aktere koji učestvuju u lokalnoj i regionalnoj samoupravi. U tom smislu, Kancelarija Kongresa je odobrila projektni zadatak vršenja revizije i ažuriranja "Evropskog kodeksa ponašanja kao osnova političkog integriteta lokalnih i regionalnih izabranih predstavnika"[9] i u tom cilju je formirana i savetodavna grupa.[10]

2 Kodeksi ponašanja i etički kodeksi na lokalnom nivou

7. Termini kodeks ponašanja i etički kodeks često se greškom koriste naizmenično. Oba kodeksa su nastala u pokušaju da podstaknu konkretne oblike ponašanja izabranih predstavnika ili zaposlenih. Dok etički standardi imaju za cilj obezbeđivanje smernica o vrednostima i izborima kojima se utiče na odlučivanje, standardi ponašanja navode koji konkretni postupci su odgovarajući, a koji ne. Međutim, etički kodeksi i kodeksi ponašanja regulišu ponašanje na vrlo različite načine. Etičke smernice obično imaju širok raspon i nisu konkretne. U njima se navodi niz vrednosti i principa koji treba da pomognu izabranim predstavnicima ili zaposlenima da donesu nezavisne sudove prilikom obavljanja svojih aktivnosti. Suprotno tome, u kodeksima ponašanja se navode konkretna ponašanja i ne zahteva se mnogo procenjivanja: vaše ponašanje je ili ispravno ili ne.

8. Trenutno postoji obilje etičkih kodeksa i kodeksa ponašanja koji obuhvataju političku, administrativnu i poslovnu sferu. Globalne kompanije, kao što su *Total* ili *Coca-Cola* napravile su sveobuhvatne kodekse poslovnog ponašanja za svoje zaposlene, kombinujući poslovne principe, pravila individualnog ponašanja i odbore za poštovanje etike.

9. Postoji nekoliko primera etičkih kodeksa ili kodeksa ponašanja za članove vlade ili poslanike. Vredi pomenuti revidirani etički kodeks koji je usvojila francuska Narodna skupština, iako se primenjuje na poslanike, tj. izabrane narodne predstavnike. Da bi se obnovilo poverenje između građana i njihovih izabranih predstavnika, Narodna skupština je u aprilu 2011. godine[11] napravila sveobuhvatni sistem za sprečavanje sukoba interesa, tako što je usvojila etički kodeks[12] u kome se određuju principi i predviđa službenik za etiku. Revizija Kodeksa je izvršena 13. jula 2017. godine, u kontekstu nekoliko sukoba interesa koji su uticali na članove vlade i izrade organskog zakona o "poverenju u političkom životu".[13] Poslanici obećavaju da će poštovati šest principa (javni interes, nezavisnost, objektivnost, odgovornost, integritet, primernost) kao i deklarativnu obavezu. Po rečima bivšeg službenika za etiku, bez obzira na skorije političke skandale, došlo je do značajnog poboljšanja "etičke klime" u Skupštini.[14]

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 primera. "Sedam principa javnog života"[15] (ili Nolanovi principi) izneti u Nolanovom izveštaju i objavljeni 31. maja 1995. godine, tj. nesebičnost, integritet, objektivnost, odgovornost, otvorenost, iskrenost i liderstvo, prilično su slični principima navedenim u etičkom kodeksu francuske Narodne skupštine. U samom izveštaju

8 Resolution 401 (2016) on Preventing corruption and promoting public ethics at local and regional levels koju je usvojio Kongres

9 Projektni zadatak "Revizija kodeksa ponašanja za politički integritet lokalnih i regionalnih izabranih predstavnika", [13/2016/GOV], koji je usvojila Kancelarija Kongresa na svom sastanku 21. oktobra 2016.

10 Ssavetodavna grupa, sastavljena od četiri ekspreta (Patrik VON MARAVIĆ, predsedavajući savetodavne grupe; Patricio MONFARDINI; Gjalt DE GRAAF i Christoph DEMMKE) kao i dva člana Sekretarijata Kongresa, sastali su se 1. marta 2017. godine (Brisel), 7. septembra 2017. godine (Pariz) i 5. marta 2018. godine (Pariz). (konferencije preko skajpa: 4. aprila 2017, 23. maja 2017, 30. maja 2017, 10. oktobra 2017, 24. oktobra 2017, 21. novembra 2017, 13. februara 2018. godine)

11 Odluka Kancelarije Narodne skupštine od 6. aprila 2011. godine

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

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

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

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

se ukazuje da gradska veća treba da imaju obavezu da usvoje lokalni kodeks ponašanja. Britansko ministarstvo za zajednice i lokalnu upravu je potom usvojilo model kodeksa ponašanja za lokalne vlasti.[16]

11.U Engleskoj, Zakon o lokalnim vlastima (2011)[17] konkretno navodi da "relevantne vlasti" "moraju da usvoje kodeks koji se bavi ponašanjem koje se očekuje od pripadnika i kooptiranih pripadnika vlasti kada postupaju u tom svojstvu". Ovo se posebno odnosi na opštinska veća u Engleskoj, okružna veća, parohijska veća, Vlasti šireg područja Londona i Gradske policijske uprave. Zakon o lokalnim vlastima navodi da kodeks treba da bude usklađen sa Nolanovim principima i da sadrži izvestan broj detaljnih odredaba o registrima interesa, prijavljivanju novčanih interesa, osetljivim interesima i krivičnim delima.

12.U Škotskoj, Kodeks ponašanja za većnike 32 lokalne vlasti u Škotskoj na snazi je od maja 2003. Treće izdanje[18] Kodeksa objavljeno je u decembru 2010. godine, a dopunske Smernice za lokalne vlasti i njihove većnike objavila je Komisija za standarde i one im stoje na raspolaganju kako bi obezbedile pomoć prilikom tumačenja Kodeksa. Tokom 2003. godine, Škotski parlament je usvojio i Model kodeksa ponašanja za pripadnike decentralizovanih javnih tela, a posle javnih konsultacija iz 2013. Model kodeksa[19] je 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 "etički kodeksi"). U Crnoj Gori[20] i u Republici Srpskoj,[21] u kodeksima se navode standardi ponašanja lokalnih državnih službenika. Međutim, kada su takvi kodeksi na snazi, često im nedostaju delotvorni mehanizmi nadzora ili jasni propisi o sankcionisanju.

3 Relevantan rad međunarodnih organizacija

14. Gotovo sve međunarodne organizacije koje rade na pitanjima koja se odnose na upravljanje javnim sektorom i javnom upravom pokušale su da izrade pravne instrumente u kojima se daju uputstva za izradu kodeksa ponašanja javnih funkcionera. Na evropskom nivou, Savet Evrope, Evropska unija i OECD angažovani su u borbi protiv korupcije i usvojili su više političkih i pravnih instrumenata.

3.1 Savet Evrope

15.Od usvajanja Programa akcije protiv korupcije u novembru 1996. godine,[22] Savet Evrope sprovodi sveobuhvatni pristup protiv korupcije tako što određuje standarde u obliku konvencija i drugih instrumenata (preporuka i rezolucija), i tako što nadzire njihovu usklađenost sa standardima Saveta Evrope i globalnim standardima preko svojih mehanizama za nadzor: Grupe država za borbu protiv korupcije (GRECO).[23]

16. U novembru 1999. godine, Komitet ministara je usvojio Rezoluciju (97) 24[24] u kojoj se navodi dvadeset vodećih principa za borbu protiv korupcije. U njoj se posebno traži da nacionalne vlasti država članica primene ove principe u domaćim zakonima i praksi, uključujući promovisanje etičkog ponašanja, potrebu da se obezbedi transparentnost u organizaciji, procesima funkcionisanja i odlučivanja javne uprave, kao i usvajanje odgovarajućih transparentnih postupaka za javne nabavke. Pored toga, u Rezoluciji se pozivaju vlade da "obezbede da pravila koja se odnose na prava i dužnosti javnih funkcionera uzmu u obzir zahteve borbe protiv korupcije i […] promovišu dalje detaljno opisivanje ponašanja koje se očekuje od javnih funkcionera odgovarajućim sredstvima, kao što su kodeksi ponašanja". U njoj se takođe preporučuje "da izabrani predstavnici podstaknu usvajanje kodeksa ponašanja i da unaprede pravila za finansiranje političkih stranaka i izbornih kampanja koje odvraćaju od korupcije".

17.U okviru Akcionog plana, Savet Evrope je izradio Krivičnopravnu konvenciju o korupciji (Serija Evropski ugovori br. 173).[25] Glavni cilj ovog ugovora je usklađivanje nacionalnog zakona o određenim koruptivnim krivičnim delima i poboljšavanje međunarodne saradnje u ovoj oblasti. Ova Konvencija inkriminiše aktivno i pasivno podmićivanje javnih funkcionera, uključujući i gradonačelnike. U članu 4 Konvencije obim ovog krivičnog dela se proširuje na članove "domaćih javnih skupština koje imaju zakonodavna ili upravna

16 The Local Authorities (Model Code of Conduct) Order 2007, 2007 br. 1159,
17 http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/20/pdfs/ukpga_20110020_en.pdf
17 The Councillors' Code of Conduct, Škotska
19 http://www.gov.scot/Resource/0044/00442087.pdf
20 Code of ethics of Local Civil Servant and Employees Crne Gore
21 Code of Amendment to the Code of Conduct of Civil Servants of Republika Srpska, usvojen na 139. sednici 3. septembra 2009. godine
22 Akcioni program protiv korupcije, koga je usvojio Komitet Ministara na 578. sastanku (18-21. novembra 1996)
23 https://www.coe.int/en/web/programmes/fight-against-corruption-and-money-laundering
24 Resolution (97) 24, koju je usvojio Komitet ministara 6. novembra 1997. godine na 101. sednici Komiteta ministara
25 Criminal Law Convention on Corruption, ETS br.173, koja je otvorena za potpisivanje 27.01.1999. i koja je stupila na snagu 01.07.2002

ovlašćenja", na lokalnom, regionalnom i nacionalnom nivou, bilo da su izabrani ili postavljeni. Ovako širok pojam bi u nekim zemljama mogao da obuhvati i članove regionalnih ili pokrajinskih skupština ili lokalna veća.

18. Građanskopravna konvencija o korupciji (Serija Evropski ugovori br. 174)[26], koja je potom usledila, predstavljala je prvi pokušaj da se definišu zajednička međunarodna pravila u oblasti građanskog prava i korupcije i ona zahteva od strana ugovornica da obezbede "delotvorna pravna sredstva licima koja su pretrpela štetu kao posledicu koruptivnih radnji, koja bi im omogućila da brane svoja prava i interese" (član 1). Na primer, član 9 sadrži principe zaštite zaposlenih koji prijave korupciju, i zahteva od svake potpisnice da "obezbedi u domaćem pravu odgovarajuću zaštitu od bilo koje neopravdane sankcije protiv zaposlenih, koji imaju osnovanog razloga da sumnjaju u korupciju i koji, u dobroj veri, svoju sumnju prijave odgovornim licima ili organima".[27]

19. Savet Evrope brzo je formirao Grupu država za borbu protiv korupcije (GRECO),[28] koja nadzire poštovanje standarda za borbu protiv korupcije. GRECO nadzire sve svoje članove podjednako, kroz dinamični proces uzajamne procene i pritiska kolega. On radi u ciklusima, gde svaki krug evaluacije pokriva posebnu temu.[29] Peti krug evaluacija je počeo u martu 2017. godine i odnosi se na sprečavanje korupcije i unapređenje integriteta u centralnim vlastima (najvišim izvršnim funkcijama) i službama za sprovođenje zakona. Do sada ni jedna runda evaluacije nije bila potpuno posvećena lokalnim ili regionalnim vlastima. Međutim, treba napomenuti da izveštaji o nadzoru za neke zemlje uključuju upućivanja na lokalnu dimenziju.

20. Konačno je 2000. godine Komitet ministara usvojio Preporuku br. R(2000)10 o "Kodeksima ponašanja za javne funkcionere", u kojoj se nacionalne vlasti pozivaju da podrže usvajanje nacionalnih kodeksa ponašanja za javne funkcionere na osnovu modela kodeksa koji se nalazi u prilogu ove preporuke.[30] Model kodeksa, koji se ne primenjuje na izabrane predstavnike, sadrži većinu glavnih elemenata koji su našli put do zakonodavnih instrumenata u različitim državama članicama.

3.2 Evropska unija

21. Evropska komisija je u junu 2011. godine usvojila Komunikaciju o borbi protiv korupcije u EU, u kojoj se najavljuje izdavanje Izveštaja EU o suzbijanju korupcije kako bi se nadzirali i procenjivali napori država članica u ovoj oblasti. U prvom izveštaju[31], koji je objavljen u februaru 2014. godine, podvlači se da je integritet u politici ozbiljno pitanje za mnoge države članice EU i primećuje se nepostojanje usklađene definicije "javnog funkcionera" na nivou EU, koja bi uključila i državne službenike i izabrane funkcionere.

22. Poseban deo izveštaja posvećen je prijavljivanju imovine funkcionera na osetljivim pozicijama. Evropska unija smatra da ova praksa "doprinosi učvršćivanju odgovornosti javnih funkcionera, obezbeđuje veću transparentnost i olakšava otkrivanje potencijalnih slučajeva nelegalnog bogaćenja, sukoba interesa, nekompatibilnosti, kao i otkrivanje i vođenje istraga o mogućim koruptivnim praksama". Važan aspekt ovih izjava je njihova verifikacija i u izveštaju se navodi da je bilo malo primera temeljne verifikacije između država članica EU.

23. U izveštaju se takođe govori o pitanju sukoba interesa. Propisi i sankcije koje se primenjuju na sukob interesa razlikuju se širom Evropske unije, naročito što se tiče organa koji je odgovoran za usaglašenost (nezavisne službe, etička komisija koja izveštava parlamente, itd.). Pored toga, važeće sankcije, ukoliko ih ima, obično su oskudne i slabe. Evropska komisija tvrdi da sukobi interesa izazivaju posebne probleme na lokalnom nivou i da "je potreban veći napor da bi se proširile dobre prakse koje primenjuju neki regioni ili lokalne administracije i obezbedili jednaki uslovi i za izabrane i za postavljene funkcionere na lokalnom nivou".

24. Konačno, Evropska komisija je zatražila adekvatne mehanizme za uzbunjivanje koji kodifikuju postupke u javnim upravama kako bi se omogućili zvanični kanali za prijavljivanje. Ona je potvrdila da "je od ključne važnosti formiranje delotvornih mehanizama zaštite koji bi ulili samopouzdanje potencijalnim uzbunjivačima".

---

26 Civil Law Convention on Corruption, Serija Evropski ugovori br. 174, koja je otvorena za potpisivanje 04.11.1999. i koja je stupila na snagu 01.11.2003. godine

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

28 Član 24, Krivičnopravna konvencija o korupciji

29 Prva runda evaluacije (2000–2002) bavila se nezavisnošću, specijalizacijom i sredstvima nacionalnih organa angažovanih na prevenciji i borbi protiv korupcije; kao i meri i obimu imuniteta. Druga runda evaluacije (2003–2006) se između ostalog fokusirala na javnu upravu i korupciju (sisteme kontrole i sukob interesa). Treća runda evaluacije (pokrenuta u januaru 2007. godine) odnosila se na inkriminacije predviđene Krivičnopravnom konvencijom o korupciji i transparentnošću stranačkog finansiranja. Četvrta runda evaluacije (2012.) fokusirala se na sprečavanje korupcije među poslanicima, sudijama i tužiocima.

30 Recommendation No. R (2000) 10of the Committee of Ministers to Member states on codes of conduct for public officials, koju je usvojio Komitet ministara na svom 106. zasedanju 11. maja 2000.)

31 EU Anti-corruption Report, Izveštaj Komisije Savetu i Evropskom parlamentu, COM(2014) 38 final, 03/02/2014

25.Da bi ispitala nalaze ovog prvog izveštaja, Evropska komisija je 2015. godine otvorila "Program razmene iskustava"[32] kako bi podržala države članice, lokalne NVO i druge zainteresovane strane u rešavanju konkretnih izazova utvrđenih u Antikorupcijskom izveštaju EU. Cilj ovog programa je identifikacija najboljih praksi i prevazilaženje nedostataka u politikama za borbu protiv korupcije, podizanje svesti i obezbeđivanje obuke. Organizovano je nekoliko radionica, koje su okupile učesnike iz 17 do 20 država članica, posvećenih temama od "Delotvornih sistema za prijavljivanje imovine" (Budimpešta, 29. april 2015. godine) do "Sprečavanja korupcije u javnim nabavkama na lokalnom i regionalnom nivou" (Atina, 25. februara 2016. godine), i "Sukoba interesa i 'rotirajućih vrata'" (Barselona, 15. juna 2017. godine).

3.3 OECD

26.OECD zauzima pristup mekog prava prema regulisanju ponašanja javnih funkcionera. U okviru takvog pristupa se prepoznaje 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 šire, javnim funkcionerima) potrebna široka diskreciona prava da bi radili – što uključuje i često donošenje etičkih odluka. Zbog toga su ovi instrumenti mekog prava više usmereni na obezbeđivanje opštih principa na osnovu kojih javni funkcioneri mogu da rešavaju.

27.Tokom 1998. godine, Savet OECD-a je usvojio preporuku o "poboljšanju etičkog ponašanja u javnoj službi", tvrdeći 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 takođe preporučuje da države članice kao referencu koriste 12 "principa za upravljanje etikom u javnoj službi"[33] koji se nalaze u prilogu te preporuke. Ovi principi 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 podstiču zajedničko razumevanje zajedničkih etičkih vrednosti. Oni podstiču i osećaj vođstva kada se jasno stavlja do znanja da "rukovodioci treba da pokazuju i unapređuju etičko ponašanje" i da "upravljačke politike […] treba da unapređuju integritet". Konačno, u njima se navodi da javna služba treba da ima formirane adekvatne mehanizme, procedure i sankcije za odgovornost, kako bi se borila sa nepropisnim ponašanjem. Važno je napomenuti da OECD preporučuje da se ovi principi koriste na subnacionalnom (tj., lokalnom ili regionalnom) nivou.

29.Pored toga, tokom 1998. Radna grupa OECD-a za borbu protiv podmićivanja formirala je Antikorupcijsku mrežu.[34] Ovaj regionalni *outreach* program otvoren je za zemlje Istočne Evrope i Centralne Azije i podržava napore njegovih članica da spreče korupciju i bore se protiv nje, naročito praktičnim sprovođenjem mera za borbu protiv korupcije i efikasnom primenom zakona za sprečavanje korupcije. Ona takođe obezbeđuje reference ili preporuke koje se odnose na različite metodološke dokumente izrađene u pojedinačnim zemljama, koji se mogu promovisati u regionu, kao što su kurikulumi i materijali za obuku, modeli Kodeksa ponašanja za javne funkcionere i propisi o sukobu interesa.[35]

30.Preporuka OECD-a o Savetu za javni integritet (C(2017)5) razjašnjava definiciju javne etike[36] i javnog sektora. Uzimajući u obzir činjenicu da privatni i neprofitni akteri danas igraju ključnu ulogu u definisanju, 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 funkcionere, kao i funkcionere i subjekte koji pružaju javne usluge, koje se mogu ugovoriti ili privatno finansirati".

4 Evropski Kodeks ponašanja kao osnov političkog integriteta lokalnih i regionalnih izabranih predstavnika iz 1999. godine

31.Tokom 1999. godine, sa namerom da prenese poruku i promoviše standarde ponašanja za političare, Kongres je usvojio "Evropski kodeks ponašanja kao osnov političkog integriteta lokalnih i regionalnih izabranih

32 https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/experience-sharing-programme_en
33 1998 Recommendation of the OECD Council on Improving Ethical Conduct in the Public Service iz 1998. godine, koja uključuje Principe za upravljanje etikom u javnoj službi
34 https://www.oecd.org/corruption/acn/
35 Work Programme for 2016-2019, Antikorupcijska mreža za Istočnu Evropu i Centralnu Aziju, OECD
36 "Javni integritet se odnosi na dosledno usklađivanje i pridržavanje zajedničkih etičkih vrednosti, principa i normi za podržavanje i davanje prioriteta javnim, a ne privatnim interesima u javnom sektoru.", Preporuka OECD-a o Savetu za javni integritet (C(2017)5)

predstavnika" (Kodeks iz 1999. godine).[37] Kako je u to vreme naveo izvestilac, "politički integritet generalno se odnosi na standarde ponašanja u službi koji podržavaju niz etičkih vrednosti kao što je čestitost, poštenje i objektivnost".

32. Pošto je Kongres politički skup lokalnih i regionalnih izabranih predstavnika, područje primene Kodeksa iz 1999. godine ograničeno je baš na tu kategoriju građana: "za potrebe ovog Kodeksa, termin "izabrani predstavnik" odnosi se na bilo kog političara koji ima mandat u nekom lokalnom ili regionalnom organu koji mu je poveren na primarnim (izborima na kojima se direktno glasa) ili sekundarnim izborima (izborima na izvršnu funkciju od strane lokalnog ili regionalnog veća)" (čl. 1).

33. U Kodeksu se kao opšti princip navodi primat zakona i javnog interesa u vršenju mandata poverenog na izborima, i prihvatanje izabranih predstavnika da svoju funkciju vrše marljivo, otvoreno i sa željom da opravdaju svoje odluke. On predlaže konkretne obaveze koje lokalni i regionalni izabrani predstavnici treba da poštuju prilikom preuzimanja, vršenja i napuštanja funkcije. Naročito se navode pravila koja se odnose na izborne kampanje, uvodi se zabrana favorizovanja i vršenja ovlašćenja u sopstvenu korist. U njemu se takođe predlažu određena sredstva za nadzor, uključujući prijavljivanje, na zahtev, troškova predizborne kampanje i ličnih interesa. Konačno, Kodeks zahteva transparentnost u vršenju javnih dužnosti, tako što će se objavljivati i odluke i osnovi za njih, i tako što će se odgovarati na sve zahteve javnosti koji se odnose na vršenje tih dužnosti.

34. Posle usvajanja 1999. godine, Kodeks je preveden na nekoliko jezika.[38] On je, kao evropski standard, dokazao svoju vrednost i koristi se kao neophodno sredstvo za aktivnosti saradnje Kongresa, a naročito za njegove tematske aktivnosti i razmene mišljenja između kolega o javnoj etici i transparentnosti. U nekoliko zemalja organizovane su radionice i seminari. Ovaj pristup je doveo do pozitivnih promena u izvesnom broju država članica, kao što je Ukrajina, gde je Gradsko veće Kijeva uvelo niz politika za povećanje transparentnosti i javne etike, kao i za dodatno uključivanje građana kroz participativno budžetiranje.[39] Kroz regionalni program "Partnerstvo za dobru upravu" (2015-2017),[40] preko šezdeset gradonačelnika iz Jermenije, Azerbejdžana, Gruzije, Moldavije i Ukrajine učestvovalo je u tematskim aktivnostima i razmenama informacija između kolega o javnoj etici, transparentnosti i učešću građana.

5 Evropski kodeks ponašanja za sva lica koja učestvuju u lokalnoj i regionalnoj samoupravi

5.1 Uvod

35. Cilj Evropskog kodeksa ponašanja za sva lica koja učestvuju u lokalnoj i regionalnoj samoupravi je da se na evropskom nivou utvrde etički principi i standardi koje odobre izabrani predstavnici lokalnih i regionalnih vlasti 47 država članica Saveta Evrope. U ovom kodeksu ponovo se razmatra i ažurira Kodeks ponašanja kao osnov političkog integriteta lokalnih i regionalnih izabranih predstavnika iz 1999. godine i on se sada primenjuje na sve koji učestvuju u lokalnoj i regionalnoj samoupravi.

36. Kodeks vrši više funkcija:

a. daje uputstva svim akterima koji su angažovani u lokalnoj i regionalnoj samoupravi o ponašanju koje treba da usvoje prilikom svakodnevnog obavljanja svojih zadataka;

b. obaveštava javnost o ponašanju koje ima pravo da očekuje od svih aktera koji učestvuju u lokalnoj i regionalnoj samoupravi i načinima da se to postigne;

c. pomaže da se uspostavi atmosfera poverenja kod svih aktera koji učestvuju u lokalnoj i regionalnoj samoupravi i na taj način ojača odnos između javnosti i lokalnih i regionalnih donosilaca politika;

d. daje savete onima koji imaju zadatak da obezbede poštovanje tih principa;

e. unapređuje etičke standarde.

37 Resolution 79 (1999) on political integrity of local and regional elected representatives, o kome je razgovarao i koga je usvojio Kongres 17. juna 1999. godine
38 Engleski, francuski, italijanski, ukrajinski, jermenski, rumunski, gruzijski i arapski
39 Aktivnosti saradnje Kongresa u državama članicama i susednim regionima CG/BUR14(2017)INF52, Situacija na dan 12. oktobra 2017. godine
40 https://www.coe.int/en/web/good-governance/eastern-partnership

37. Jedan model kodeksa ne može da tvrdi da pokriva kompletan spektar vrlo različitih situacija sa etičkim izazovima. Uopšteno govoreći, kodeks ponašanja institucionalizuje očekivanja o principima ponašanja, merama za zaštitu tih principa, kao i principe koji se bave njihovom primenom. Ovde je fokus na odnosima između različitih aktera, dužnosti i odgovornosti, individualnog i grupnog ponašanja, finansijskih interesa i korišćenja zvaničnih informacija. Cilj izrade kodeksa ponašanja je da se poboljša integritet javne uprave. Od različitih aktera se očekuje da poštuju principe i vrednosti iz Kodeksa. Kodeksi ponašanja su alati. Na njih će se gledati kao na jedan od mnogih instrumenata, što znači u okviru šire i sveobuhvatne politike integriteta.

38.Nacionalne vlade i/ili nacionalna udruženja lokalnih i regionalnih vlasti država članica imaće obavezu da u svom nacionalnom zakonodavstvu ili u drugim relevantnim dokumentima koji propisuju mere ili u dokumentima o etici detaljno navedu vrednosti i principe koje utvrđuje kodeks.

5.2 Novi izazovi za javni integritet

39.Uspostavljanje doslednih i delotvornih etičkih principa i mehanizama kojima se veruje u kontekstu sve decentralizovanije i fragmentiranije uprave, predstavlja jedan od najvećih izazova kojima se ovaj novi kodeks bavi. Tokom poslednje dve decenije, značajne promene u oblasti organizacije lokalnih i regionalnih vlasti, javnih standarda, i digitalizacije dovele su do novih izazova u etici i integritetu uprave, kao i novih načina za borbu sa njima. Sledeći stavovi odnose se na ta tri glavna izazova.

40.U mnogim državama članicama, lokalne i regionalne samouprave postaju sve fragmentiranije i pružaju usluge građanima tako što upravljaju decentralizovanim strukturama javnih, privatnih i neprofitnih aktera i regulišu ih. Ovi novi akteri postali su ključni elementi i u obezbeđivanju “javnih” usluga javnosti. Svi oni preuzimaju aktivnu ulogu u definisanju, izradi i pružanju javnih dobara i usluga u oblasti bezbednosti, zdravstva, infrastrukture ili obrazovanja. Usled toga, administrativni kapacitet, finansijski resursi, osoblje kao i procesi nabavki sele se iz jezgra uprave u javna preduzeća i privatne firme. Istovremeno, zajedno sa zamagljivanjem nekadašnjih granica između javnog i privatnog i sa pomakom u resursima i aktivnostima, šire se i rizici od korupcije i neetičkog ponašanja.

41.Drugo, očekivanja građana koja se odnose na dobro javno ponašanje takođe se menjaju. Glavnu zabrinutost izaziva nepoverenje opšte javnosti prema javnim institucijama i njihovim predstavnicima, kao i percepcija velike prisutnosti korupcije u Evropi. Ljudi su osetljivi na etičku klimu u svojoj zajednici. Kada vrednosti nisu jasne ili se smatraju nelegitimnim, one gube sposobnost vođenja. Poverenje u legitimne norme i procese ima ključnu važnost kod unapređivanja integriteta u upravi. Jednako je važno da ljudi o kvalitetu uprave sude i prema ozbiljnosti napora koji se ulažu u borbu protiv poznatih problema, prema tome kako se postupa sa žalbama ili kako se neka organizacija ophodi sa onima koji prijavljuju nepravilnosti.

42.Treće, rast digitalizacije u javnim poslovima i privatnom životu, zajedno sa novim oblicima komunikacije, sve više utiče na rukovođenje, nadzor i komunikaciju javnih organizacija. Povećavanjem kapaciteta za prikupljanje, analiziranje i deljenje podataka o zaposlenima, građanima i radu, organizacije dobijaju mogućnost da uče same o sebi, da poboljšavaju radne procese i da smanjuju rizike od korupcije i prevarnog ponašanja. Međutim, ova promena je dovela i do zabrinutosti u vezi sa neophodnim standardima za zaštitu zaposlenih i njihovih privatnih podataka. Uspostavljanje ravnoteže između prednosti digitalizacije i zabrinutosti oko privatnosti i zaštite podataka postalo je jedna od glavnih briga.

43.Kako bi se rešili ti novi etički izazovi koji proističu iz ovih značajnih promena u upravljanju javnim vlastima, kao i da bi se sprečila korupcija i unapredila javna etika na lokalnom i regionalnom nivou, ovaj kodeks proširuje polje primene i sada daje etičke smernice za sva lica i aktere koji učestvuju u regionalnoj i lokalnoj upravi. To uključuje izabrane i postavljene službenike kao i one koji se angažuju po ugovoru, i primenjuje se nezavisno od toga da li su ovi akteri regulisani javnim ili privatnim pravom ili da li su uključeni u definisanje, isporučivanje ili razmatranje javnih dobara ili usluga.

44.Iako ovaj kodeks navodi etičke principe koje treba da poštuju sva lica koja učestvuju u lokalnoj i regionalnoj samoupravi, on lokalnim i regionalnim vlastima ostavlja širok prostor za proširenje i primenu. Ova fleksibilnost treba da omogući da se svaki novi problem i situacija rešava čim se pojavi: stoga, lokalne i regionalne vlasti treba da same preuzmu inicijativu za proširivanje i primenu principa koje donosi ovaj kodeks.

45.Svi akteri treba da budu u stanju ili da usvoje ovaj kodeks bez izmena i dopuna, ili da izrade sopstveni kodeks ponašanja na osnovu ovog kodeksa. Drugim rečima, Evropski kodeks određuje minimalne standarde. Odredbe ovog kodeksa nemaju negativan uticaj na zakonske odredbe država članica Saveta Evrope o borbi protiv korupcije.

5.3 I deo o području primene Kodeksa

46. *Član 1* ovog Kodeksa naglašava tri važna aspekta etičkog upravljanja. Prvo, cilj ovog Kodeksa je da podrži organizacije da postignu stanje dobrog etičkog upravljanja. Drugo, u ovom članu pozivaju se organizacije koje učestvuju u lokalnoj i regionalnoj samoupravi da definišu norme kojima će se voditi ponašanje i davati orijentacija. Treće, član 1 predviđa da se kodeks odnosi na "sve aktere". U uvodnom delu ovog obrazloženja navode se dodatni detalji.

47. *Član 2* predviđa da se ovaj Kodeks primenjuje na sve aktere koji učestvuju u lokalnoj i regionalnoj samoupravi. Termin "svi akteri" odnosi se na bilo koje lice ili organizaciju koja je uključena u definisanje, kupovinu, obezbeđivanje ili preispitivanje javnih dobara i usluga (vidi stav 6).

48.Da bi ovaj Kodeks bio dosledan, precizira se da se u njemu navedeni principi primenjuju na izabrane, postavljene i ugovorno angažovane funkcionere, direktore javnih preduzeća kao i privatne subjekte koji su ili zaduženi za isporuku javnih dobara ili uključeni u proces oblikovanja politika.

49. Sa istim ciljem na umu, u članu 2 se predviđa da svi akteri poštuju te principe i standarde kada vrše svoje konkretne funkcije. To uključuje izbegavanje bilo kakvog postupka koja bi mogao da dovede do toga da se stekne privid da je došlo do kršenja etičkih principa predviđenih ovim kodeksom.

5.4 II deo o opštim principima

50.**II deo** ima za cilj definisanje opštih principa kojima treba da se vodi ponašanje svih aktera. Oni su formulisani uopšteno i stvaraju dužnost da se da sve od sebe, a ne da se proizvede konkretan rezultat. Treba ih čitati zajedno sa konkretnim obavezama predviđenim u III delu, koji predstavljaju neograničen spisak mera koje treba poštovati shodno ovim opštim principima.

51.U *članu 3* naglašava se opšti princip da svi akteri koji učestvuju u lokalnoj i regionalnoj samoupravi jednako podležu vladavini prava, koja ograničava i pojedinačno i institucionalno ponašanje. Zbog toga je cilj uspostavljanje primata pravnog okvira, u kome svi akteri preuzimaju dužnost i vrše svoje funkcije, kao i sprečavanje podsticanja ličnih interesa koji bi mogli da nadvladaju 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 deo 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.

52.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 institucionalizovani proces koji definiše ko kome odgovora za šta. Odgovornost je normativni osnov za retrospektivnu ocenu individualnog ili institucionalnog ponašanja.

53.*Član 5* govori o odnosu između svih aktera u lokalnoj i regionalnoj samoupravi i javnosti. Ako je odgovornost obeležje demokratske vladavine, onda je transparentnost važno sredstvo za njeno postizanje. Transparentnost prilikom odlučivanja i javnog nadzora nad radom javnih službi i odeljenja prepoznata je kao jedno od najefikasnijih sredstava prevencije i suzbijanja zloupotreba ovlašćenja koja nosioci mandata mogu da izvrše prilikom obavljanja svojih funkcija. Zato se ovo odnosi na pristup javnosti razmatranju oblikovanja politika na osnovu dokumenata, evidencija i drugih izvora.

54. Politike su opšte izjave o postupcima i odlučivanju. Oblikovanje javnih politika odnosi se na sve takve postupke koje preduzimaju vlade ili organi javne vlasti. Ono se odnosi i na proizvod javnog postupka, npr. na zdravstvo, obrazovanje, javnu bezbednost, kao i stalni i često konfliktni proces odlučivanja koji dovodi do javnog delovanja. Odlučivanje se odnosi na proces ispitivanja nekog kontroverznog pitanja, donošenje konačnog zaključka o alternativama, pravljenje izbora u vezi sa resursima i biranje strategija za postupanje sa društvenim problemima. U procesima odlučivanja treba se pridržavati određenih standarda transparentnosti i dostupnosti. Građani treba da budu u stanju da pristupe komunikaciji, koja uključuje protokole, pisane dokumente ili bilo koju informaciju koja je uticala na ovaj proces, kao i da je razmotre. Svaka komunikacija sa javnošću mora da bude sveobuhvatna i osmišljena na način koji će omogućiti osobama koje nisu upoznate sa nekom konkretnom temom da razumeju njene najvažnije aspekte. Učešće se odnosi na osnovno demokratsko pravo građana da budu uključeni u procese odlučivanja i da budu obavešteni kad god mogu da učestvuju u procesu odlučivanja. Zbog toga nije dovoljno da se naprave mogućnosti za učestvovanje, već je neophodno i da se ljudima objasni kada i kako mogu da učestvuju.

55.U *članu 6* se predviđa da sa svim ljudima treba postupati sa poštovanjem i dostojanstvom. Zaposleni u javnom sektoru su sve različitiji u smislu etničke pripadnosti, izgleda, verovanja, rodne pripadnosti i starosti. Isto važi i za društva kojima oni služe. Sa brzim i raširenim rastom geografske mobilnosti u državama članicama Saveta Evrope, dobro dokumentovanim promenama u smislu društvenih vrednosti i načina života, kao i normativnim sagledavanjima, koja slede jasne političke diskurse, na primer, identitetskih politika ili politike priznavanja, sve su veći pritisci da se aktivno radi u cilju postizanja inkluzije.

56.Različitost se pre svega odnosi na razlike. Priznavanje i individualnih i grupnih razlika predstavlja važan korak u gledanju na različitosti kao na pozitivnu vrednost među radnom snagom i u društvu. Ova heterogenost može da dovede i do izazova i do mogućnosti koje se odnose na vrednosti, načine ponašanja i predrasude. Jedan od ključnih elemenata obzirnog postupanja je formulisanje 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 imaju bolje rezultate ako reaguju transparentno i fleksibilno na konkretne zahteve različitosti, na primer tako što će rešiti pitanje mogućnosti pristupa lica sa invaliditetom i starijih ljudi koji su zaposleni ili fleksibilnog radnog vremena za lica koja se staraju o članovima porodice kod kuće. Pojam inkluzivnog rada zahteva veću fleksibilnost u organizacijama, ali im omogućuje i da iskoriste mogućnosti koje se ukazuju zajedno sa razlikama.

57.U *članu 7* naglašavaju se stručno znanje i profesionalnost kao osnovni kriterijumi za angažovanje i unapređivanje. Upravljanje ljudima u lokalnoj i regionalnoj samoupravi treba da bude vođeno sposobnošću da se vrši određena funkcija, a ne političkim ili rođačkim vezama ili nekim drugim društvenim obavezama. To se može postići samo jasnim usmeravanjem na dostignuća u obrazovanju i na učinak kandidata.

58.U *članu 8* se utvrđuje da će odluke biti donošene na osnovu objektivnih kriterijuma, a ne na osnovu pristrasnosti ili predrasuda. U širem smislu, reč nepristrasnost uključuje ideje nezavisnosti i neutralnosti. Pored toga, ona ukazuje na to da ljudi sa različitim idejama i interesima treba da budu pravedno i jednako tretirani. U tom kontekstu, član 8 obavezuje sve koji su uključeni u javnu i regionalnu upravu da se odvoje od svojih ličnih interesa tako što će stajati iznad društvenih sukoba. Kad god je ovo nemoguće ili je ograničeno ličnim interesima, razmatraće se odredbe o sukobu interesa. Pored toga, ovaj član treba gledati u kontekstu odredaba članova 6 i 7.

59.*Član 9* uglavnom se odnosi na rešavanje sukoba interesa. Rešavanje sukoba interesa nalazi se u samom srcu integriteta u javnim poslovima. Osnovni princip koji treba poštovati je jasan: javni funkcioneri ne treba da na bilo koji način dozvole da njihovi neposredni ili posredni lični interesi ometaju javni interes, koji je u ovom slučaju interes opštine ili regiona. Ni jednu javnu odluku ne treba doneti pod pritiskom ličnog interesa jednog ili više donosilaca odluka.

60.Sukob interesa se pojavljuje u situacijama kada neka osoba ima više uloga. Dve uloge (u smislu postojanja sukoba interesa) može igrati nosilac javne funkcije ili neko drugo lice koje učestvuje u regionalnoj i lokalnoj upravi, npr. sudija, direktor u javnom preduzeću, upravnik, referent ili nastavnik koji je takođe (počasni) član odbora neke agencije, NVO ili kompanije. Uopšteno govoreći, kada neko ima više od jedne zvanične uloge, može mu biti teško da te dve uloge drži odvojeno.

61.Zbog toga, sukob interesa može da dovede do "zloupotrebe javne funkcije za sticanje privatne koristi", što dovodi do nefer ponašanja. Regionalne i opštinske vlasti su posebno osetljive na sukobe interesa. U zavisnosti od političkog sistema, one su često odgovorne za sprovođenje javnih politika i pružanje usluga u sferama koje su poznate po svojoj osetljivosti na korupciju (kao što je urbanizam, građevinarstvo, socijalne usluge ili izdavanje dozvola). Pored toga, njihovi bliski odnosi sa građanima mogu da dovedu do etičkih izazova koji stavljaju na probu integritet svih lica koja učestvuju u lokalnoj i regionalnoj samoupravi.

62.Što se tiče primene ovog člana, većina zemalja treba da odgovori na sledeća četiri pitanja:

a. Šta treba pokriti? Stvarna pitanja sukoba interesa koja se pokrivaju mogu da budu organizovana 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 namerava da se kandiduje na izborima); drugu aktivnost (odnosno druge javne funkcije, dobrotvorne aktivnosti, itd.); i finansijske interese.

b. U kom trenutku je to potrebno pokriti? Ovo se odnosi na vreme pre preuzimanja posla (pre stupanja na dužnost), tokom posla (tokom vršenja dužnosti) i posle napuštanja tog posla (posle prestanka dužnosti).

c. Kojim osobama se treba baviti? U fokusu etičkih pravila je osoba. Međutim, neke od mogućih situacija sukoba interesa takođe uključuju i porodicu nosioca funkcije, kao i druga s njim povezana lica (npr. njegove partnere, prijatelje i profesionalne kontakte pre preuzimanja funkcije).

d. Kako se može obezbediti usklađenost? Etička pravila obično uključuju odredbe o sprečavanju sukoba interesa (npr. kroz obuku), internom sprovođenju (tj. u okviru uprave), eksternom sprovođenju (npr. prijavljivanje spoljašnjim telima) i sankcijama (odnosno posledicama neetičkog ponašanja).

63. Delotvorne politike sukoba interesa obično uključuju sledeće:

a. merenje i procenu sukoba interesa, na načine koji su usmereni na stvaranje korisnih informacija, npr. putem procena osoblja i drugih indikatora;

b. jačanje fokusa na transparentnost, otvorenost i odgovornost, kako bi zainteresovane strane mogle da imaju pristup informacijama koje su im potrebne da bi sprečile, otkrile, istraživale i sankcionisale sukob interesa;

c. podršku naporima za rešavanje problema sukoba interesa, kroz cikluse podizanja svesti i učenja o rizicima sukoba interesa;

d. usredsređivanje na analizu delotvornosti politika za sprečavanje sukoba interesa u vezi sa konkretnim sektorima politika, problemima, pitanjima ili instrumentima;

e. obraćanje pažnje na usaglašenost i rezultate, a ne samo na primenu pravila kao takvih.

64. Većina zemalja je izmestila fokus sa regulisanja politika za sprečavanje sukoba interesa na upravljanje sukobima interesa i sa pristupa odozgo nadole (sa zabrana, ograničenja, krivičnih i upravnih sankcija) na složenije pristupe koji se zasnivaju na vrednostima, koji uključuju obrazovanje, obučavanje, zahteve koji se odnose na transparentnost i bolje sisteme nadzora. Zbog toga se moderni sistemi za sprečavanje sukoba interesa više ne zasnivaju isključivo na zakonu, usaglašenosti i kažnjavanju kršenja. Umesto toga, oni su orijentisani na to da spreče da do sukoba interesa dođe i na podsticanje primernog ponašanja, kroz davanje smernica i mera za orijentaciju, kao što su obuke i uvođenje kodeksa ponašanja. Zbog toga, većina zemalja nudi širok spektar instrumenata u borbi protiv neetičkog ponašanja i pojavljivanja sukoba interesa.

65. Danas se standardi u oblasti sukoba interesa najčešće sastoje od:

a. Skupa pravila i principa: ovi instrumenti uglavnom nabrajaju brojne zabrane i ograničenja (npr. da se ne primaju pokloni čija je vrednost preko 250 evra). Ovde postoje važne razlike što se tiče različitih aktera i sektora i broja zabrana, ograničenja i obaveza.

b. Četiri načina za ublažavanje sukoba interesa (naročito za nosioce funkcija i najviše funkcionere): izuzeće, otuđenje, obelodanjivanje i nespojivost. Tri mere su preventivne: izuzeće znači da se neko izuzima od učestvovanja u donošenju neke odluke; otuđenje znači da to lice prodaje ono što predstavlja sukob interesa; obelodanjivanje označava različite načine obaveštavanja institucije, nadređenog i/ili javnosti o sopstvenim finansijskim, ličnim i/ili profesionalnim “interesima”.

c. Izrada kodeksa: ovde postoje važne razlike koje se odnose na odlučivanje o kodeksima i učestvovanju zaposlenih (predstavnik, detaljna razrada kodeksa, da li i kako se mogu sankcionisati kršenja kodeksa, da li kodeksi sadrže očekivanja koja se odnose na ponašanje na konkretnom radnom mestu, itd.).

d. Politike obelodanjivanja: uvođenje registara interesa koji zahtevaju dokumentovanje potencijalnih sukoba interesa. Ovde postoje razlike u vezi sa zahtevima transparentnosti, količinom detalja kod obaveze prijavljivanja i konkretnim obavezama (npr. da li aktivnosti supružnika treba da budu prijavljene ili ne) itd. Zahtevi obelodanjivanja razlikuju se što se tiče pozicija i sektora (generalno, postoje zahtevi za nosioce funkcija i najviše funkcionere, ali ne i za druge aktere i zainteresovana lica).

e. Mehanizmi nadzora i sprovođenja: u zavisnosti od date osobe i sektora, postoje važne razlike koje se odnose na ovlašćenja i resurse etičkih odbora i etičkih komisija, koje imaju zadatak da daju savete o etičkim pitanjima i/ili da nadziru i kontrolišu razvijanje sukoba interesa u okviru njihovih organizacija. Takođe postoje važne razlike koje se odnose na (krivične i upravne) sankcije u slučajevima neetičkog ponašanja.

f. Obuka i podizanje svesti: lokalne i regionalne vlasti treba da razmotre da li obuke o sukobu interesa treba da budu obavezne ili ne, da li treba da se ponude svim službenicima ili samo najvišim funkcionerima, da li to treba činiti redovno ili samo jednom, da li obuka treba da sadrži isključivo obaveštenja o pravilima i politikama, ili da uključi i obuku o dilemama, itd.

5.5 III deo o konkretnim obavezama

66.U **III delu** uvode se neke konkretne obaveze svim licima koja učestvuju u lokalnoj i regionalnoj samoupravi. Ove obaveze dovode do opštih ciljeva koji su opisani u II delu. Definisanje i opštih principa i konkretnih obaveza omogućava da se izbegnu problemi do kojih dovode ili previše opšte ili previše konkretne formulacije. Svi akteri treba da u svim svojim aktivnostima, iznad i preko tih obaveza, prirodno poštuju opšte principe koji su navedeni u II delu.

67.U *članu 10* zabranjuje se koruptivno i prevarno ponašanje kao takvo. Uprkos različitim definicijama i konceptima, u izvesnoj meri se može naići na opšte slaganje. Korupcija se može smatrati skrivenom transakcijom sa ciljem da se javna dobra, kao što su ugovori ili finansiranje, obezbede za privatne svrhe. Ona se često odnosi na namerni postupak nekoga ko ima javno ovlašćenje, da zahteva ili primi neposrednu korist ili obećanje da će dobiti korist, a da zauzvrat trećem licu učini uslugu koja predstavlja kršenje njegove dužnosti i nije u skladu sa etičkim principima tih dužnosti. Očigledno, u tom slučaju se narušava vladavina prava, princip jednakosti, i poštenog odlučivanja. Posledice korupcije su teške i dalekosežne. Ne samo što korupcija predstavlja prepreku ekonomskom razvoju i mobilnosti društva, već podriva i poverenje u demokratske i upravne institucije i zato predstavlja ozbiljnu pretnju vladavini prava i demokratiji. U sve decentralizovanijim administrativnim sistemima, u kojima se ugovori za javne usluge daju polujavnim organizacijama ili privatnim preduzećima, svaka takva interakcija pruža mogućnost za manipulisanje tenderskim postupcima, podmićivanje donosilaca odluka ili zaobilaženje pravila i procedura. S obzirom na niz različitih definicija krivičnog dela korupcije, države članice se upućuju na njihove važeće krivične zakone i na relevantne međunarodne pravne instrumente.

68. *Član 11* nastoji da uspostavi ravnopravne uslove za sva lica koja su zainteresovana da učestvuju u nekom procesu javne nabavke. Nabavljanje roba i usluga ima ključnu važnost za savremene sisteme javnih usluga. Istovremeno, dodeljivanje ugovora stvara mogućnosti za korupciju, koja može da naruši slobodnu konkurenciju na tržištu roba i usluga. Koruptivne transakcije i manipulisanje tenderskim postupcima dovode do visokih troškova transakcija, loših usluga i viših cena za isporuku roba i usluga građanima. Na kraju, to podriva poverenje u demokratsko upravljanje i podstiče donošenje proizvoljnih odluka.[41]

69.U *članu 12* reguliše se osiguravanje budućih pogodnosti od strane bilo kog lica koje 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 mesta u privrednim društvima koja učestvuju u postupcima nabavke lokalne uprave, gde mogu da iskoriste svoje insajderske informacije ili mogu da, za vreme 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“ je jedno vreme zauzimao centralnu poziciju u razgovorima o sukobu interesa, korupciji i nezakonitom uticaju.

70.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 menjaju strane. Do izazova dolazi zato što više ni jedna zemlja nije zainteresovana da otežava dinamiku tržišta rada i kretanje veština i kompetencija. Mnoge vlade i kreatori politike reaguju na ovo tako što uvode pravila za period posle zapošljavanja i principe za upravljanje, sprovođenje i nadziranje problema „rotacionih vrata“. Periodi mirovanja se često smatraju načinom sprečavanja tih sukoba.

5.6 IV deo o institucijama i procedurama

71.**IV deo** bavi se institucijama i procedurama arhitekture integriteta. One treba da budu osmišljene tako da podrže sprovođenje principa i odredaba ovog kodeksa i usaglašenost svih aktera koji učestvuju u lokalnoj i regionalnoj samoupravi sa opštim principima.

72.*Član 13* poziva organizacije da proaktivno idu u korak sa odobrenim međunarodnim standardima za upravljanje etičkim organizacijama. To uključuje kreiranje sveobuhvatnog i odgovarajućeg edukativnog programa za upravljanje integritetom. Cilj edukativnih programa je obaveštavanje o vrednostima i standardima ponašanja neke organizacije, pomoćnog osoblja koje profesionalno radi sa etičkim rizicima i dilemama, i o uspostavljanju partnerskih odnosa između njih u cilju rešavanja etičkih problema. Kada se ljudima obezbedi pristup širokom spektru informacija, uslugama savetovanja, i mogućnostima za obuku, obezbeđuje se osnova

41 Za više informacija, vidi Izveštaj Kongresa CG33(2017)13final “Davanje transparentnosti javnim nabavkama na lokalnom i regionalnom nivou”, Rezolucija 421(2017) i Preporuka 405(2017)

za njihovo osnaživanje da se izbore sa rizicima na efikasan način i u skladu sa vrednostima i standardima organizacije.

73.Još jedan važan element je sprovođenje savetodavnih usluga, koje pomažu zaposlenima ili čitavim jedinicama da uspešno reše i izazove sa osobljem i organizacione izazove, da proaktivno identifikuju oblasti potencijalnih etičkih rizika ili situacije sukoba interesa, i da konkretne strategije podese tako da se izbore sa tim rizicima. Prvenstvena obaveza savetovanja je da smanji stres i da svima pruži podršku da bi se uspešno izborili sa izazovima koji mogu da naruše sposobnost pojedinačnog zaposlenog ili jedinice da uspešno vrši svoje dužnosti. Nuđenje savetodavnih usluga za organizacije može da predstavlja delotvorno sredstvo za pružanje podrške osoblju u borbi protiv različitih vrsta kršenja integriteta, kao što je seksualno zastrašivanje, primećivanje prevarnog ponašanja i sukoba interesa.

74. *U članu 14* predviđa se da u politikama integriteta treba da se definišu procedure i prava za prijavljivanje svih sumnji na kršenja integriteta. Prijavljivanje uključuje obaveštavanje unutrašnjih ili spoljašnjih organa, ili javnosti o opaženoj neregularnosti. Javne organizacije treba da daju sve od sebe da zaštite one koji prijavljuju sumnje na neregularnosti i koji mogu da se nađu u osetljivoj poziciji. Ovo treba da pomogne da se zabrinutosti koje istaknu zaposleni, većnici, ugovarači ili građani reše na profesionalan način i da se oni zaštite od odmazde. Kanali prijavljivanja moraju da budu dobro definisani, transparentni i otvoreni za sve. Takođe treba definisati principe i procedure za prijavljivanje sumnji na neregularnosti.

75.Poverljivi savetnik je lice sa kojim zaposleni mogu da nasamo razgovaraju o pitanjima koja se odnose na integritet. Ovi razgovori treba da budu što poverljiviji. Savetnik dobro poznaje postupke za prijavljivanje i može da da savet o tome da li i kako prijaviti sumnje na neregularnost. Pored davanja saveta, poverljivi savetnici mogu da rade i kao osobe od poverenja, osobe sa kojima mogu da se u poverenju podele sumnje i strahovi.

76.Istraživanje ukazuje na to da pragovi za prijavljivanje neregularnosti treba da budu što niži kako bi prijave sumnji na neregularnosti mogle da se preuzmu u ranoj fazi. Postojanje poverljivih savetnika može da pomogne da se ovaj prag spusti. Prag koji treba preći da bi se pristupilo poverljivom savetniku je niži kada je savetnik odgovoran i za pitanja uznemiravanja i za pitanja integriteta. Ovo povećava efikasnost sistema prijavljivanja. Da bi se pragovi za prijavljivanje nalazili nisko, savetuje se da kada se pojavi sukob lojalnosti, poverljivi savetnik treba da podrži podnosioca prijave, a ne organizaciju. Pragovi će biti najniži ako poverljivi savetnik ne bude osoba koja prima zvanične prijave, već funkcioniše kao osoba od poverenja za lica koja (potencijalno) prijavljuju neregularnosti.

5.7 V deo o privatnosti i korišćenju podataka

77.U **V delu** se predviđa da je za nadzor potrebno da se napravi ravnoteža između potrebe za nadziranjem i prava 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 napravi transparentne procese putem analize statističkih podataka, na primer u oblasti nabavki.

78.Organizacije stalno obrađuju podatke. Ovo uključuje prikupljanje, analizu, čuvanje, manipulisanje i prijavljivanje informacija o organizacionim procesima, ponašanju, učinku i finansijama. Najvažnije je to što se podaci tumače i analiziraju rutinski. Statistička analiza je česta metoda za procenu 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 donele zaključke o postojećim ili ranijim aktivnostima.

79. Osobe koje rukuju takvim podacima moraju da poštuju određene principe. U *članu 15* se organizacije pozivaju da, kada se radi o prikupljanju i obradi podataka, kao ključne principe garantuju zakonitost, srazmernost, efikasnost i privatnost. Podaci treba da budu obrađivani na način koji je u skladu sa zakonom. Kvalitet i količina podataka koji se koriste mora da bude srazmeran cilju istraživanja. Pored toga, organizacije moraju da budu svesne da su za prikupljanje i obradu podataka potrebni materijalni i ljudski resursi. Zbog toga, prikupljanje podataka ne treba da bude preterano. Efikasno korišćenje tih resursa je važan kriterijum kojim svako postupanje treba da bude vođeno.

80.Zaštita privatnosti podataka mora biti prioritet, naročito kada se radi o informacijama o zdravlju, seksualnoj orijentaciji, rasi ili nekoj optužbi. Ovo ide zajedno sa pravom svakog lica da pregleda ono što se prikuplja i obrađuje. Očigledno, ako se podaci ukradu, izgube ili im se nelegalno pristupi, organ zadužen za rukovanje podacima ima obavezu da obavesti to lice. Zbog toga organizacija treba da uspostavi odgovarajuće procedure kako bi tom licu obezbedila pristup ovim podacima.

81.Pošto se mnoge organizacije sve više decentralizuju, digitalna tehnologija može da omogući decentralizaciju bez odustajanja od nadzora. Zbog “ogromnih problema”, lažnih vesti, i privremenog

nepoverenja u regulatorni kapacitet javnih institucija neophodno je jačanje sposobnosti za donošenje sudova o informacijama i podacima, kao i da se bude u stanju da se javnosti objektivno saopšte nalazi i odluke. Povećanje kapaciteta za prikupljanje, analizu i deljenje podataka o zaposlenima, građanima i učinku pružiće mogućnost organizacijama da uče o sebi, da poboljšavaju 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 regulišu mehanizme i institucije nadzora. Mehanizmi revizije i kontrole treba da budu vođeni snažnom posvećenošću vladavini prava, transparentnosti i, pored toga, treba da podležu preispitivanju.

5.8 VI deo o dostavljanju javnosti

82.**VI deo** reguliše prenošenje ovog Kodeksa aktivno uključenim osobama i javnosti, kao i povećanje njihove svesti o principima koji su u njemu navedeni. Organizacije imaju odgovornost da garantuju radna mesta koje ograničavaju etičke rizike. Da bi Kodeks bio delotvoran, on mora da bude uključen ne samo u obuku za nove zaposlene, već i u stalni profesionalni razvoj postojećeg osoblja.