



Preporuke o dostavljanju izvjava o finansijskom i imovinskom stanju nosilaca javnih funkcija na Zapadnom Balkanu

Članovi Mreže za etiku i integritet Regionalne škole za javnu upravu,

Naglašavajući da korupcija ugrožava vladavinu prava, demokratiju i ljudska prava, podriiva savjesno i odgovorno javno upravljanje, pravičnost i socijalnu pravdu, šteti konkurentnosti, sprječava privredni razvoj i ugrožava stabilnost demokratskih institucija i moralne temelje društva, S obzirom na to da zagovaranje usvajanja zajedničkih standarda može doprinijeti zaštiti društva od korupcije,

Imajući u vidu Krivičnopravnu konvenciju Vijeća Evrope o korupciji (CETS No. 173), Konvenciju Ujedinjenih nacija protiv korupcije (UNCAC), te naročito praksu koju razvija Grupa država protiv korupcije (GRECO),

Uzimajući u obzir činjenicu da je transparentnost javne vlasti jedno od najvažnijih sredstava u borbi protiv korupcije i jačanja povjerenja javnosti u politiku,

Uzimajući u obzir i cijeneći sve što su do sada u oblasti dostavljanja finansijskih izvještaja uradili, između ostalog, Vijeće Evrope, Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), Svjetska banka, te organizacije civilnog društva kao što je Transparency International,

Svjesni postojanja općih „Principa na visokom nivou o imovinskim kartonima nosilaca javnih funkcija“ Grupe dvadeset ministara finansija i guvernera centralnih banaka (G20) i “Model zakona o dostavljanju izvještaja o interesima, prihodu, imovini i dugovanjima osoba koje obavljaju javne funkcije“ Organizacije američkih država (OAS) ,

Preporučuju da vlade država članica uspostave i provedu usklađen i sveobuhvatan okvir za finansijske i imovinske kartone u skladu sa sljedećim principom:

A. Svrha

Izveštaji o finansijskom stanju i interesima predstavljaju sredstvo za sprečavanje i otkrivanje sukoba interesa i nezakonitog bogaćenja nosilaca javnih funkcija.

B. Opseg

B.1 Nosilac javne funkcije u smislu ovog principa definiše se u skladu sa odredbama Krivičnopravne konvencije Vijeća Evrope o korupciji kao i Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije.



B.2 U zavisnosti od nivoa i sektora u kojima je zabilježena pojava korupcije, ili se smatra da postoji rizik od korupcije, obaveza dostavljanja podataka treba obuhvatiti široki spektar relevantnih nosilaca javnih funkcija iz sve tri grane vlasti.

B.3 Također su važni podaci o članovima porodičnog domaćinstva i drugim članovima porodice s ciljem sprečavanja i otkrivanja sukoba interesa nosilaca javnih funkcija koji se odnosi na bliske osobe, te sprečavanja nezakonitog bogaćenja skrivenog iza članova porodice.

C. Sadržaj izjava

C.1 U pogledu sukoba interesa, u izjavama treba navesti sve finansijske i nefinansijske interese relevantne za funkciju koju osoba obavlja.

C.2 U pogledu nezakonitog bogaćenja, izjava o prihodima i imovini treba predstavljati cjelokupnu moguću sliku prihoda i rashoda u novcu i imovini tokom perioda obavljanja funkcije (period praćenja). Prihod uključuje platu i naknade, honorare, poklone, pozajmice, te druge novčane tokove kao što je nasljedstvo. Rashod uključuje naročito nekretnine, vozila, vrijednu pokretnu imovinu, vrijednosne papire, dionice, intelektualnu svojinu, ostale troškove i date pozajmice. U obzir se mora uzeti sva imovina koja je na raspolaganju na početku perioda praćenja i sva imovina koje je na raspolaganju po završetku perioda praćenja, uključujući ušteđevinu. Sadržaj izjave o finansijskom stanju u velikoj mjeri služi kako u svrhu otkrivanja sukoba interesa tako i u svrhu otkrivanja nezakonitog bogaćenja.

C.3 Pored brojčanih podataka izjave trebaju sadržavati i opisne informacije koje omogućavaju povezivanje sa konkretnim sukobima interesa, kao i konkretnom imovinom. Izjave trebaju na što očigledniji način prikazati kako bilo koja prijavljena privatna stavka može biti u sukobu interesa sa javnim dužnostima nosioca funkcije.

D. Dostavljanje izjava

D.1 Nosioци javnih funkcija su dužni prijaviti svoje prihode i imovinu po preuzimanju funkcije i po odlasku sa funkcije. Tokom trajanja funkcije, dužni su dostavljati izvještaje o prihodima i imovini redovno, ili po svakoj značajnoj promjeni stanja. Obaveza dostavljanja izjave moguća je i u drugim slučajevima, kao na primjer po zahtjevu.

D.2 S ciljem da se omogući automatska obrada i provjera, te time smanji administrativno opterećenje, izjave treba dostavljati putem interneta mašinski čitljivom formatu. S tim u vezi, izjave se dostavljaju u štampanom obliku samo kada tehnološka sredstva nisu na raspolaganju na radnom mjestu ili u kući nosioca javne funkcije o kojem je riječ. U idealnoj situaciji, radi lakšeg popunjavanja izjava, izjave koje se dostavljaju putem interneta prethodno se popunjavaju postojećim podacima iz državnih baza podataka kao što su podaci o platama, vozilima, nekretninama, te drugim informacijama.



E. Nadzor

E.1 Izjave trebaju biti predmet kontrole nadzornog mehanizma. Nadzor uključuje provjeru poštivanja obaveze dostavljanja podataka, tačnost dostavljenih podataka, mogućnost sukoba interesa ili neprijavljene tokove novca.

Nadzorno tijelo

E.2 Potrebno je uspostaviti nadzorno tijelo sa dovoljnim resursima za kontrolu izjava. To podrazumijeva raspoloživost osoblja sa znanjem u oblasti sukoba interesa kao i stručnim znanjem u oblasti finansija na otkrivanju skrivenih novčanih tokova. Nadzorno tijelo također treba imati na raspolaganju savremenu tehnologiju koja će podržavati dostavljanje izjava putem interneta, njihovu obradu i objavljivanje podataka.

E.3 Radi efikasnosti, za finansijske revizije može se iskoristiti postojeće stručno znanje u oblasti finansija u poreskim upravama. Iz istog razloga, finansijske revizije ne trebaju biti predmet različitih odvojenih subjekata, kao što su različiti odjeli za ljudske resurse: to bi podrazumijevalo potrebu za višestrukim stručnim kadrom u različitim tijelima. Pored toga, sektorski pristup obično sadrži rizik bliskog odnosa članova nadzornog tijela sa kolegama čime se gubi nezavisnost nadzora. U tom kontekstu također nije potrebno da sudije i članovi parlamenta budu predmet posebnog nadzora koje provode tijela sa samostalnom upravom: svi oni su predmet nadzora jedne poreske uprave, tako da je moguće sličnu strukturu nadzora organizovati i za finansijski nadzor na imovinskim kartonima.

Poštivanje obaveze dostavljanja izjava

E.4 Za osiguranje poštivanja obaveze dostavljanja izjava, nadzorno tijelo treba voditi i ažurirati registar svih nosilaca javne funkcije i svih članova porodice ili domaćinstva ovih lica. Nadzorno tijelo treba biti u mogućnosti da iz nezavisnih izvora provjeri potpunost podataka o članovima porodice ili domaćinstva koji su obuhvaćeni izjavom.

Pokretanje postupka

E.5 Postupak provjere izjava o finansijskom i imovinskom stanju koji pokreće nadzorno tijelo treba minimalno da obuhvati značajan uzorak svih izjava. Uzorak nosilaca javnih funkcija treba biti zasnovan na nasumičnom odabiru, kao i na kriteriju rizika. Standardni razlozi za provođenje sveobuhvatne revizije uključuju: stavke u izjavama koje ukazuju na postojanje problema (kao što su neuobičajeni tokovi novca), javne i anonimne pritužbe, izvještaji sredstava informisanja, izvještaji drugih organa, kao i sve druge značajne nepravilnosti.

Tačnost informacija

E.6 Za osiguranje tačnosti dostavljenih informacija, nadzorno tijelo treba provjeravati informacije koristeći niz različitih državnih baza podataka. Nadzorno tijelo također treba imati pristup javnim podacima kao i privatnim podacima koji su dobrovoljno stavljeni na raspolaganje, kao i mogućnost (vanjskog) uvida u imovinu u pojedinačnim slučajevima.



E.7 Bankarske tajne ne bi trebale predstavljati prepreku za korištenje bankarskih podataka radi provjere izjava o finansijskom i imovinskom stanju.

E.8 Ispravke netačnih podataka u izjavi, podnesenoj putem obrasca, trebaju biti jasno vidljive za javnost u objavljenoj izjavi.

Neprijavljeni tokovi novca

E.9 Za potrebe utvrđivanja neprijavljenih tokova novca, nadzorno tijelo treba napraviti bilans priliva i odliva novčanih sredstava, te izračunati paušalni iznos dnevnih troškova budući da se u izjavi ne uključuju i ne mogu uključiti svi izdaci. Provjera ne bi trebala biti ograničena na poređenje podataka, nego bi cilj trebao biti da se utvrde neprijavljeni tokovi novca i mogući nezakoniti izvor novca.

E.10 Algoritam za obračun u svrhu praćenja vjerodostojnosti izjava je sljedeći:

Period	Finansijski prilivi	Finansijski odlivi
Na početku obavljanja funkcije	Postojeća imovina	
Za vrijeme obavljanja funkcije	Sve stavke prihoda	Sve stavke rashoda
Na kraju obavljanja funkcije		Postojeća imovina
Ukupni prihod mora biti = ukupnom rashodu		

Međunarodni tokovi novca

E.11 U pogledu međunarodnih tokova novca, nadzorna tijela trebaju zaključiti bilateralne ili multilateralne sporazume o razmjeni podataka, u skladu sa članom 48. UNCAC-a i koristiti postojeće strukture za razmjenu podataka finansijskih obavještajnih jedinica (stav 1b član 14. i stav 2. član 52. UNCAC-a), ili odgovarajuće mogućnosti razmjene podataka u skladu sa međunarodnim sporazumima o dvostrukom oporezivanju.

Sukobi interesa i nespojivost funkcije

E.12 Kontrola sukoba interesa treba biti obaveza nadređenog nosioca javne funkcije: sukobi interesa su vezani za dužnosti radnog mjesta i centralno nadzorno tijelo ne može pratiti sukobe interesa koji se javljaju u obavljanju svakodnevnih poslova. Nadređena osoba treba imati pristup izjavama o imovinskom stanju kako bi mogla prepoznati mogući sukob interesa. Svako centralno tijelo zaduženo za provjeru izjava o prihodima i imovini može dostaviti informacije tijelu koje vodi disciplinski postupak putem utvrđivanja nespojivosti funkcija koje ne zavise od radnih dužnosti, ali su vidljive iz izjava.

F. Saradnja sa drugim organima

F.1 U zavisnosti od raspodjele nadležnosti, nadzorni organ saraduje sa jedinicama poreske policije i drugim jedinicama policija, tužilačkim službama i sa finansijskim obavještajnim jedinicama,



tako da ove jedinice mogu dalje raditi na otkrivanju skrivenih tokova novca, i po mogućnosti donositi prinudne mjere.

F.2 Nadzorna tijela također trebaju biti u obavezi da ostale državne organe obavijeste o svakoj sumnji na krivična djela, upravne ili disciplinske prekršaje. Kada je riječ o neprijavljenom prihodu, dva najčešća djela su utaja poreza i pranje novca.

F.3 Drugi državni organi trebaju nadzornom tijelu dostaviti povratnu informaciju o ishodu daljnjih poduzetih radnji kao i o ishodu postupka. Tako će se nadzornom tijelu omogućiti da u slučaju utvrđivanja prestupa prijavi nosioca javne dužnosti disciplinskom organu čak i ako organi za provedbu zakona odluče da ne provode krivično gonjenje. Također će nadzornom tijelu biti omogućeno da podatke uključi u proces internog prikupljanja podataka i u svoje aktivnosti odnosa sa javnošću.

G. Sankcije

Svaka država članica dužna je osigurati efikasne, odgovarajuće i odvraćajuće krivične ili nekrivične sankcije i mjere, uključujući kazne koje podrazumijevaju lišavanje slobode ili novčane kazne za sljedeća kažnjiva djela: kašnjenje sa ispunjavanjem formulara izjave, propuštanje obaveze da se isti ispuni ili nepotpuni podaci u formularu, netačne informacije i nezakonito bogaćenje.

H. Pristup i učešće javnosti

H.1 Budući da je praćenje od strane šire javnosti jedno od najefikasnijih sredstava, imovinski kartoni trebaju biti dostupni na internetu. U idealnoj situaciji, izjave koje se dostavljaju putem interneta objavljuju se u stvarnom vremenu. Za upotrebljivu javnu bazu podataka sa imovinskim kartonima posebno je važna mogućnost elektronskog i slobodnog pristupa u mašinski čitljivom formatu koji se može pretraživati.

H.2 Nadzorno tijelo također treba redovno objavljivati izvještaje koji između ostalog sadrže statističke podatke o predmetima i analizu trendova.

H.3 Interne procedure nadzornih tijela trebaju biti što transparentnije za javnost. Predstavnici javnosti trebaju imati mogućnost da učestvuju u radu i u konsultacijama o radu nadzornog tijela, te da prate njegov rad.

I. Zaštita i arhiviranje podataka

I.1 Obzirom da izjave o finansijskom i imovinskom stanju sadrže lične podatke, svaka obrada podataka mora biti u skladu sa međunarodnim standardima, kao što je „Konvencija Vijeća Evrope o zaštiti lica u pogledu automatske obrade ličnih podataka ” (ETS 108), “Direktiva Evropske unije o zaštiti lica u vezi sa obradom ličnih podataka i slobodnog kretanja tih podataka” (95/46/EC), i



OECD-ove „Preporuke Vijeća u vezi sa Smjernicama kojima je uređena zaštita privatnosti i prekogranični tokovi ličnih podataka“.

I.2 Lični podaci mogu se izostaviti iz objavljivanja s ciljem zaštite privatnosti i sigurnosti nosioca javne funkcije. Ovo se posebno odnosi na lokaciju imovine, registracijske brojeve vozila, brojeve transakcijskih i štednih računa, sefova ili kreditnih kartica.

I.3 Objavljeni podaci ne mogu se koristiti u komercijalne svrhe, kao što je određivanje ili utvrđivanje kreditne sposobnosti pojedinca, i treba propisati adekvatne sankcije radi sprečavanja zloupotreba. Međutim, predstavnici javnosti kao što su nevladine organizacije mogu obrađivati podatke za potrebe provođenja analiza.

I.4 Izjave o finansijskom i imovinskom stanju trebaju ostati arhivirane u dovoljno dugom periodu nakon što osoba koja podliježe obavezi dostavljanja podataka prestane obavljati dužnosti kako bi se omogućilo provođenje provjera i istraga nakon prestanka dužnosti, a u rokovima prije nastupanja zastare propisane za pojedina djela.

Usvojene na šestom sastanku Mreže za etiku i integritet, održanom 8-9. jula 2014. godine u
Vilnius, Litvanija

Autor Dr. Tilman Hoppe, LL.M., uz mišljenja i preporuke koje je dostavio Dr. Valts Kalniņš
Neslužbeni prijevod: USAID-ov Projekat pravosuđa u BiH (www.usaidjp.ba)