



ReSPA

Regional School
of Public Administration

Otkrivanje skrivenih sukoba interesa Metodologija za nadzorna tijela i druge relevantne subjekte



ReSPA

Ranka Bartula-Mušikić
Menadžerka programa

Autor

Dr Tilman Hoppe, LL.M., stručnjak za borbu protiv korupcije, Njemačka

ZAHVALNICA

Autor je zahvalan na doprinosu onima koji su dali komentare na ranije nacрте: članovima radne grupe ReSPA za etiku i integritet, dr Radu Cotici iz Bosne i Hercegovine, Adamu Foldesu iz Njemačke, dr Valtsu Kalniņšu iz Letonije, Pedru Gomesu Pereiri iz Švajcarske, Paulu Zubkovu iz Njemačke.

ReSPA je zajednička inicijativa Evropske unije i zemalja Zapadnog Balkana koja ima za cilj podsticanje i jačanje regionalne saradnje njenih članica u oblasti javne uprave. Ona nastoji da ponudi odlične inovativne i kreativne obuke, aktivnosti na umrežavanju, jačanje kapaciteta i konsultantske usluge, kako bi se osiguralo ponovno potvrđivanje i primjena zajedničkih vrijednosti poštovanja, tolerancije, saradnje i integracije u javnim upravama u regionu.

Ovaj dokument je pripremljen uz finansijsku pomoć Evropske unije. Za njegov sadržaj je odgovorna isključivo ReSPA i ni pod kojim okolnostima se ne može smatrati da odražava stav Evropske unije.

AUTORSKA PRAVA

© Regional School of Public Administration, 2017

Ova publikacije je vlasništvo ReSPA. Zabranjeno je svako neovlašćeno štampanje ili upotreba ovog materijala.

KONTAKT

Regionalna škola za javnu upravu
Branelovica
Poštanski fah 31, 81410
Danilovgrad, Montenegro
Telefon: +382 (0)20 817 200
Internet: www.respaweb.eu
Mejl: respa-info@respaweb.eu

SADRŽAJ

1	<i>Zašto ova metodologija?</i>	4
2	<i>Na šta obratiti pažnju: obrasci prilikom sakrivanja sukoba interesa</i>	6
2.1	Nespojivosti	6
2.2	Ad-hoc sukobi	7
2.3	Transnacionalni obrasci	8
3	<i>Gdje tragati: strategije pretrage</i>	8
3.1	Nespojivosti	8
3.2	Ad hoc sukobi	9
3.3	Transnacionalni obrasci	13
3.4	Alati za elektronske pretrage	14
4	<i>Kada istraživati: alarmi i drugi pokretači</i>	16
5	<i>Ko treba da istražuje: relevantni subjekti u otkrivanju sukoba interesa</i>	17
5.1	Tijela koja provjeravaju izvještaje o imovini/interesima	17
5.2	Supervizori	18
5.3	Interna kontrola	18
5.4	Eksterna revizija	18
5.5	Civilno društvo	18
6	<i>Ukratko: 10 principa</i>	19

1 Zašto ova metodologija?

Neprijavljeni sukob interesa u javnom sektoru predstavlja jedan od najčešćih obrazaca korupcije, a to važi i za visoko industrijalizovane zemlje.¹ Međunarodna zajednica je stoga posvetila znatan broj istraživanja **sprečavanju** ovog oblika korupcije, na primjer:

- OECD, *Managing Conflict of Interest in the Public Sector, A Toolkit*, (Zbirka materijala na temu upravljanja sukobom interesa, 2005) 113 strana;²
- ADB/OECD, *Managing Conflict of Interest – Frameworks, Tools, and Instruments for Preventing, Detecting, and Managing Conflict of Interest*, (Upravljanje sukobom interesa – okviri, alati i instrumenti za sprečavanje, otkrivanje i upravljanje sukobom interesa, 2008), 247 strana;³
- Regionalna antikorupcijska inicijativa (RAI), *Rules and experiences on integrity issues* (Pravila i iskustva u vezi pitanja integriteta, 2012), 119 strana;⁴
- Svjetska banka, *Public Accountability Mechanisms (PAM): assessments of countries' in-law and in-practice efforts with regard to conflict of interest restrictions* (Mehanizmi javne odgovornosti – ocjena napora zemalja u oblasti prava i u praksi u pogledu ograničenja sukoba interesa, 2013), 10 strana;⁵
- Savjet Evrope/Tilman Hoppe, *Legislative Toolkit on Conflict of Interest* (Zakonodavstvo na temu sukoba interesa, 2015), 140 strana.⁶

Međutim, sprečavanje je samo jedna strana medalje. Efikasan sistem integriteta treba i da **aktivno otkriva** brojne slučajeve kada prevencija nije bila uspješna zbog toga što javni funkcioner nije prijavio sukob interesa. Zanimljivo je da priručnici na temu sukoba interesa jedva, ako i uopšte, obrađuju temu aktivnog otkrivanja. Publikacija od 247 strane čak ima naslov koji obećava - „Okviri, alati i instrumenti za sprečavanje, **otkrivanje** i upravljanje sukobom interesa”.⁷ Međutim, čitalac u toj publikaciji ne nalazi nijedan način „otkrivanja” sukoba interesa.

Namjera je da se putem ove metodologije **prevaziđe** taj nedostatak. Njome se pokušava dati odgovor na pitanje: „Kako se otkriva sukob interesa koji javni funkcioner nije prijavio?”

U stvarnosti, do sada, u većini zemalja samo **jedan subjekt** je zadužen za otkrivanje skrivenih sukoba interesa, a to je tijelo za etiku ili borbu protiv korupcije date zemlje. U mnogim

¹ Vijdeti, na primjer, kad su u pitanju Australija i Novi Zeland, Deloitte [Bribery and Corruption Survey](#) iz 2017: „Ubjedljivo najveći broj ispitanika je naveo neprijavljeni sukob interesa kao oblik korupcije koji su primijetili.”

² <http://www.oecd.org/gov/ethics/49107986.pdf>.

³ <https://www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative/40838870.pdf>.

⁴ http://www.rai-see.org/doc/Study-Rules_and_experiences_on_integritet_issues-February_2012.pdf.

⁵ https://agidata.org/Pam/Documents/COI%20Primer_30Sep2013.pdf.

⁶ www.tilman-hoppe.de/Col_toolkit

⁷ ADB/OECD, *Managing Conflict of interest – Frameworks, Tools, and Instruments for Preventing, Detecting, and Managing Conflict of Interest*, 2008, 247 strana, www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative/40838870.pdf (dio naslova istakao autor).

slučajevima, tijelo za integritet ili samo **reaguje** na pritužbe ili **provjerava** isključivo potpunost godišnjih prijava.⁸

Ova metodologija ima za cilj da pruži potpunu sliku o tome šta bi se moglo uraditi na **proaktivnom** otkrivanju sukoba interesa. Postoji niz **obrazaca** kad su u pitanju pokušaji javnih funkcionera da sakriju svoj privatni interes – na sve takve obrasce treba da se usmjeri kontrola. Istovremeno, sukob interesa ostavlja **tragove** i niz subjekata su u mogućnosti da te tragove iskoriste za otkrivanje skrivenih sukoba interesa.

S obzirom na navedeno, u ovoj metodologiji biće opisani:

- **obrasci** kad su u pitanju načini na koje javni funkcioneri skrivaju sukob interesa;
- **relevantni subjekti** koji bi mogli da imaju ulogu u otkrivanju skrivenih sukoba interesa;
- **strategije** koje bi se mogle primijeniti u praćenju privatnih interesa.

Na osnovu ove metodologije, kreatori politika bi mogli da sagledaju sopstveno **zakonodavstvo** na temu sukoba interesa u novom svjetlu, kao i da razmotre u kojoj mjeri bi mogla biti potrebna dodatna ovlašćenja za djelotvornu kontrolu sukoba interesa.⁹

Ova metodologija se nadovezuje na publikacije ReSPA „**Komparativna studija – sukob interesa u praksi**” (2015)¹⁰ i „**Preporuka** za Zapadni Balkan o prijavljivanju imovine i interesa javnih funkcionera” (2014).¹¹

Nadamo se da će ova metodologija biti prilagođena i integrisana u mehanizme za kontrolu **tijela za integritet**, u standardne procedure za širu **državnu službu** i u praćenje sukoba interesa u javnoj službi koje vrši **civilno društvo**.

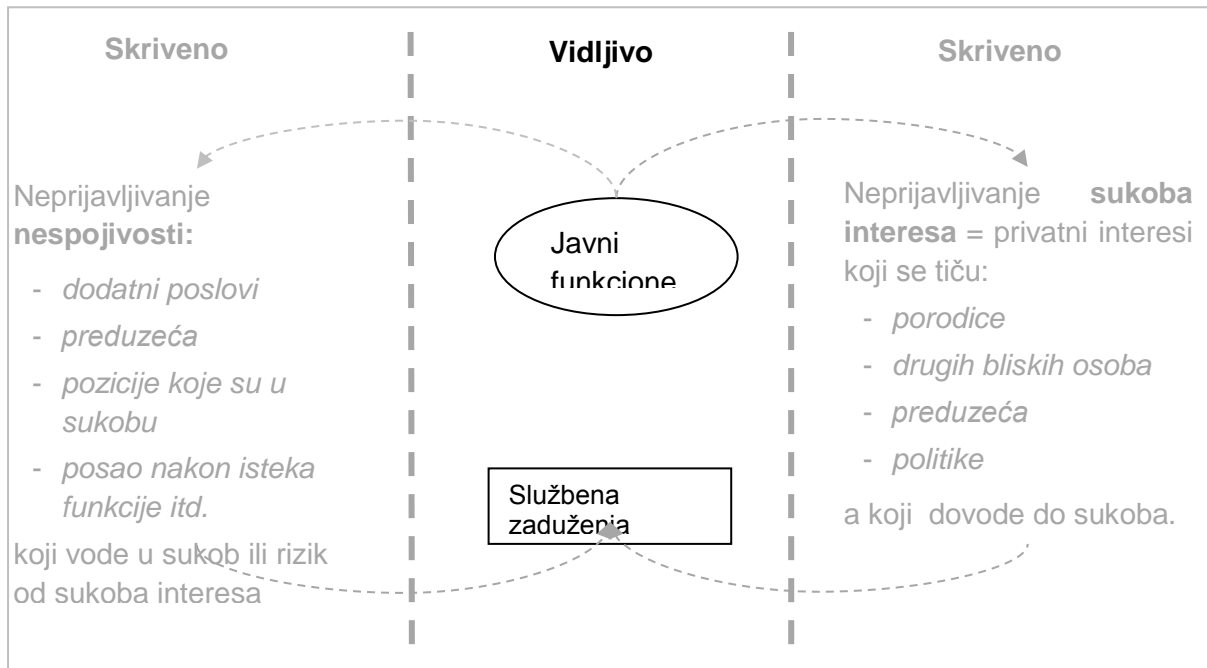
⁸ Izvještaj Evropske unije o suzbijanju korupcije, COM(2014) 38 final, str. 12: „Provjere su često formalne prirode i uglavnom su ograničene na administrativne provjere. Kapacitet za praćenje i alati neophodni za vršenje opsežnih provjera često su nedovoljni.”

⁹ Kako se navodi u publikaciji Savjeta Evrope *Legislative Toolkit on Conflict of Interest* („Zakonodavstvo na temu sukoba interesa”): „Važno je da tijela za kontrolu i nadzor imaju dovoljno resursa i **ovlašćenja** za obavljanje svojih funkcija. Tu naročito spada direktan i neometan pristup širokoj lepezi državnih **baza podataka** i svih drugih zvaničnih evidencija i dokumenata. Tijela za kontrolu i nadzor treba da imaju ovlašćenja da koriste javno dostupne privatne podatke (na pr. internet) ili informacije koje dobrovoljno pružaju privatna fizička ili pravna lica. Sa takvim ovlašćenjima, tijelo za nadzor bi moglo, recimo, da analizira nasumično izabrane predmete nabavki i upoređuju sa matičnim registrom, registrom preduzeća i podacima poreskih organa, kako bi se utvrdilo da li postoji neka veza između ponuđača koji je pobijedio i javnog funkcionera određenog javnog organa.” (isto, Komentar člana 17).

¹⁰ <http://www.respaweb.eu/11/library#respa-publications-2015-7>.

¹¹ <http://www.respaweb.eu/11/library#income-and-asset-declarations-comparative-study-113>.

2 Na šta obratiti pažnju: obrasci prilikom sakrivanja sukoba interesa



2.1 Nespojivosti

Nespojivosti same po sebi nisusukob interesa, već ograničenja uspostavljena kako bi se spriječio sukob interesa prije nego što do njega dođe. Drugim riječima, nespojivostima se nastoji da se svede na minimum rizik od sukoba interesa. Na primjer, u nekim zemljama, javnim funkcionerima (određenim kategorijama) nije dozvoljeno da se bave dodatnom profesijom ili da budu vlasnici preduzeća, pošto postoji visok rizik od toga da interes u profesiji ili preduzeću bude u sukobu sa njihovim javnim zaduženjima. Glavna trajna ograničenja utvrđena na međunarodnom planu i sa njima povezane strategije sakrivanja su sljedeće:

Ograničenje u pogledu	Strategija sakrivanja
Dodatnog posla	Neprijavljivanje dodatnog posla u izvještaju o imovini/interesima; neprijavljivanje posla u poreskoj prijavi; neregistrovanje posla u svrhu plaćanja doprinosa za socijalno osiguranje (ako je primjenljivo).
Preduzeća	Neprijavljivanje preduzeća u izvještaju o imovini/interesima; registrovanje preduzeća pod drugim imenom ili u sklopu posredničke pravne strukture.
Ugovora sa javnim sektorom	Neprijavljivanje ugovora u izvještaju o imovini/interesima ili korišćenje pravnih struktura kao posrednika.
Članstva	Neprijavljivanje članstva u izvještaju o imovini/interesima.

Javne pozicije koje su u sukobu	Neprijavlivanje pozicije u izvještaju o imovini/interesima.
Kasnije zaposlenje	Neprijavlivanje kasnijeg zaposlenja u izvještaju o imovini/interesima; neprijavlivanje prethodnom poslodavcu; neprijavlivanje u poreskoj prijavi; neregistrovanje za uplatu doprinosa za socijalno osiguranje (ako je primjenljivo).
Politička pripadnost	Neprijavlivanje članstva u izvještaju o imovini/interesima; izbjegavanje učešća u (polu-)javnim događajima koje organizuje politička partija.

2.2 Ad-hoc sukobi

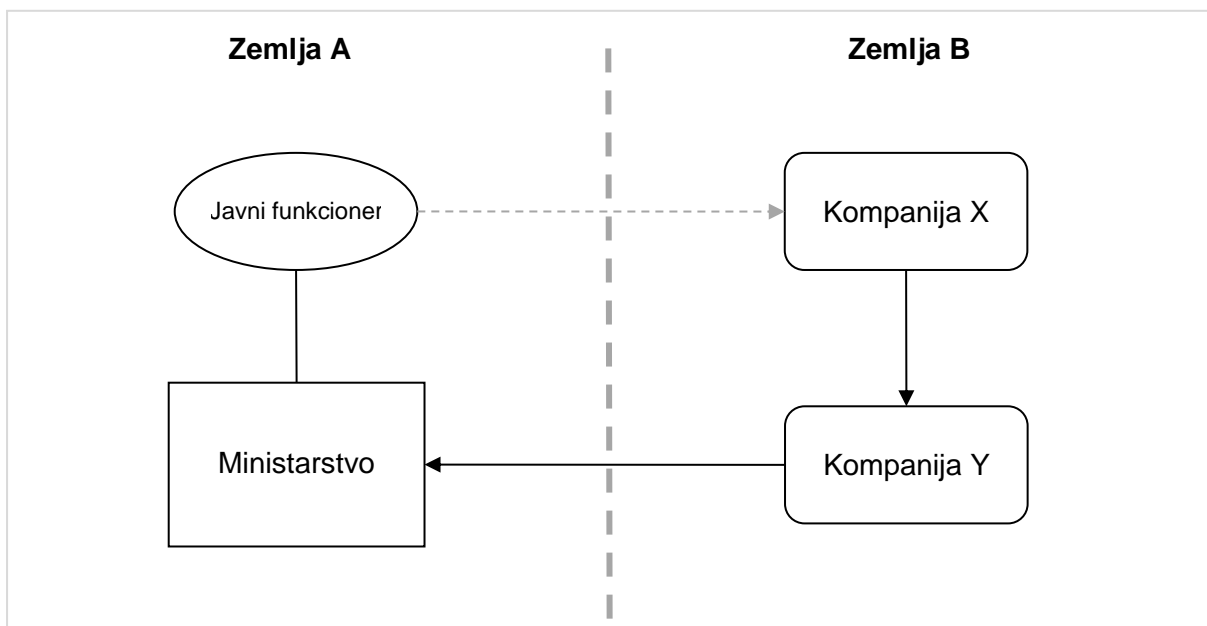
Ad-hoc sukobi interesa zavise od situacije – javni funkcioner se slučajno privremeno našao u poziciji u kojoj može da ostvari svoj privatni interes. Na primjer, poreski inspektor vrši poresku kontrolu člana svoje porodice.

Kategorija privatnog interesa	Strategija sakrivanja
Porodični odnosi	Neprijavlivanje porodičnih odnosa ad hoc; propuštanje da se obuhvate članovi porodice u izvještaju o imovini/interesima, ako postoji takva obaveza; neprijavlivanje porodičnog biznisa u izvještaju o imovini/interesima; skrivanje porodičnih odnosa pomoću drugog imena ili pravnog lica.
Drugi bliski odnosi	Neprijavlivanje ličnih odnosa ad hoc.
Poslovni odnos	Neprijavlivanje poslovnih odnosa ad hoc; neprijavlivanje preduzeća u izvještaju o imovini/interesima; neregistrovanje preduzeća ili njegovih stvarnih interesa; registrovanje preduzeća pod drugim imenom.
Politička pripadnost	Neprijavlivanje političke pripadnosti; neprijavlivanje članstva u izvještaju o imovini/interesima.
Pokloni	Neprijavlivanje primljenih poklona koji prevazilaze zakonom utvrđenu gornju vrijednost; prikazivanje poklona kao da dolazi od privatnog darodavca; skrivanje poklona od javnosti (o „sponzorisanom” putovanju se ne oglašava na društvenim mrežama).

Još jedna opšta strategija za sve navedene privatne interese jeste da se stvari organizuju tako da službeni čin obavi **drugi funkcioner**, ali prema neformalnim instrukcijama funkcionera koji je u sukobu interesa.

2.3 Transnacionalni obrasci

Inostranstvo nije privlačna opcija samo za javne funkcionere koji nastoje da sakriju novac dobijen iz koruptivnih izvora, već su strane zemlje zanimljive i za sakrivanje sukoba interesa. Na primjer, lako će se otkriti ukoliko ministar posluje sa svojim ministarstvom. Jedna opcija je prikrivanje preduzeća tako što se kao vlasnik vodi neka druga (domaća) kompanija, ali bi i to svaki zainteresovani subjekt mogao otkriti na osnovu domaćeg registra kompanija. Prikrivanje takvog preduzeća pomoću nekoliko nivoa stranih pravnih struktura je uspješnija varijanta. Moguće je da domaće tijelo za nadzor nema ovlaštenja da provjerava strane baze podataka, ili da takve baze nisu javno dostupne, makar i zbog postojanja jezičke barijere, ili da se baza podataka nalazi u zemlji koja nije transparentna („ofšor destinacija”).



Postoje u principu dvije vrste obrazaca koji uključuju strane zemlje:

- nespojivosti: javni funkcioner posjeduje preduzeće u inostranstvu ili ostvaruje prihod od neke pozicije u inostranstvu i to ne prijavljuje;
- ad hoc sukobi: javni funkcioner (ili njegova/njena porodica/druge bliske osobe) ima preduzeće u zemlji, koje sakriva iza pravne strukture iz inostranstva i dolazi u sukob interesa, recimo tako što tom preduzeću omogućava da dobija poslove od njegovog poslodavca.

3 Gdje tragati: strategije pretrage

3.1 Nespojivosti

Strategija pretraga u cilju otkrivanja nespojivosti uveliko se preklapa sa finansijskom kontrolom izvještaja o imovini. Tijelo za nadzor upoređuje podatke iz godišnjih izvještaja javnih funkcionera sa podacima iz javnih i privatnih baza podataka, poput onih o privrednim društvima, preduzećima, porezima, iz matičnog registra (članovi porodice). Tijelo za nadzor može generalno otkrivati neprijavljeno članstvo kroz pretraživanje na internetu ili spiskova

članova ili drugih informacija (na pr. saopštenja za medije ili izvještaja sa skupa udruženja u kojem se pominje članstvo javnog funkcionera).

U nastavku je spisak baza podataka i nespojivosti koje se mogu otkriti na osnovu podataka. Jasno, postojanje i pristup takvim bazama podataka zavise od uslova u datoj zemlji.

Baza podataka	Odgovarajuća nespojivost
Poreska uprava	Dodatni prihod, vlasništvo nad preduzećem, partijska članarina, druga javna pozicija, drugi posao ili zaposlenje po prestanku funkcije.
Matični registar	Krug članova porodice koje treba identifikovati ako postoje kršenja ograničenja u pogledu vlasništva nad preduzećem.
Registar preduzeća	Vlasništvo nad preduzećem koje predstavlja kršenje ograničenja.
Registar kompanija	Vlasništvo nad preduzećem koje predstavlja kršenje ograničenja.
Registri patenata/dozvola	Vlasništvo nad preduzećem koje predstavlja kršenje ograničenja.

Politička pripadnost se ne otkriva lako. Obično ne postoji baza podataka o članstvu u političkoj partiji, osim internih i privatnih spiskova članova kojima raspolažu partije.

Uz to, trebalo bi sprovesti kreativnu pretragu podataka koji se objavljuju na **internetu**. Postoje dobre instrukcije o tome kako naći skrivene informacije, recimo *Exposing the Invisible* koje je pripremio *Tactical Technology Collective*,¹² ili *Bellingcat's Digital Forensics Tools*.¹³

3.2 Ad hoc sukobi

Sukob interesa nastaje kada „privatni interes” javnog funkcionera „utiče, ili se čini da utiče, na nepristrasno i objektivno obavljanje njegovih/njenih zvaničnih dužnosti [javni interes]”.¹⁴ Sakrivanje sukoba interesa znači: sakrivanje privatnog interesa i sakrivanje da se taj privatni interes odnosi na javne dužnosti javnog funkcionera. I privatni interes i veza sa zvaničnim dužnostima ostaju nepoznati. Prema tome, da bi bili otkriveni, neophodno je djelovati iz oba smjera:

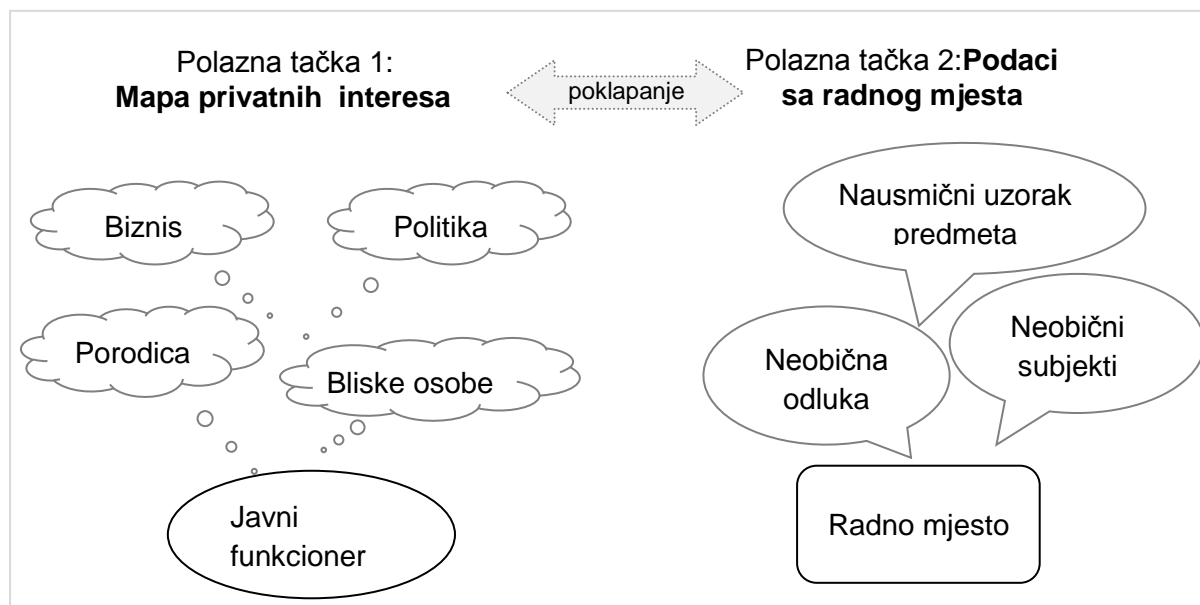
- identifikovanje i mapiranje svih **privatnih interesa** javnog funkcionera. Privatni interesi nisumaterijalizovani, već „samo u srcu” osoba koje su uključene. Pa ipak, oni ostavljaju tragove – u službenim dokumentima, bazama podataka, na društvenim mrežama itd.
- Pretraga **službenih odluka** javnog funkcionera koje se tiču subjekata u kojima bi možda mogao/mogla imati privatni interes.

¹² <https://exposingtheinvisible.org/>.

¹³ <https://docs.google.com/document/d/1BfLPJpRtyq4RFtHJoNpvWQjmGnyVkfE2HYolCKOGguA/edit>.

¹⁴ Član 13 stav 1 Preporuke Komiteta ministara Savjeta Evrope državama članicama o kodeksima ponašanja javnih funkcionera ([Recommendation R \(2000\) 10](#)).

Radeći iz oba smjera, mora se tražiti svaka veza između privatnog interesa javnog funkcionera i njegovog/njenog djelovanja na radnom mjestu:



3.2.1 Polazna tačka 1: Mapa privatnih interesa

Prvi korak je izrada mape na kojoj je prikazano u kojim subjektima bi javni funkcioner mogao da ima privatni interes. Za identifikovanje takvih subjekata, ne treba imati u vidu samo imena. Imena subjekata su važna, ali nisu jedini elementi za identifikaciju; jednako su važne adrese ili poreski brojevi, čak i ako je ime nepoznato. Primjer je kućna adresa javnog funkcionera – svaki član domaćinstva bi mogao da predstavlja privatni interes funkcionera. Mada njihova imena možda nisu poznata, ali adresa jeste. Moguće je, samo na osnovu adrese, identifikovati privatni interes.

Primjer:

Javni funkcioner radi kao profesor na Pravnom fakultetu. Za potrebe kontrole sukoba interesa, mogao bi se pretražiti spisak studenata koji polažu završni ispit uz korišćenje profesorove adrese. Svako poklapanje bi moglo da dovede do člana porodice ili partnera profesora i da ukaže na sukob interesa profesora prilikom ispita.

Sljedeći izvori mogu obezbijediti elemente za identifikovanje privatnih interesa:

Kategorija	Izvor podataka
Članovi porodice	Matični registar, društvene mreže, registrovana adresa javnih funkcionera ili prebivalište (članova domaćinstva)
Druge bliske osobe	Internet sajtovi koji povezuju javnog funkcionera i neku osobu sa kojom je u bliskom odnosu (nasumična pretraga prema imenu funkcionera, društvene mreže); registrovana adresa funkcionera ili prebivalište (za članove domaćinstva); katastar zemljišta; registar punomoćja

Preduzeća	Poreska baza podataka, registar kompanija, registar preduzeća, registar prava intelektualne svojine, internet, društvene mreže, registar punomoćja
Politička pripadnost	Poreska baza podataka (partijska članarina – ako se odbija pri oporezivanju), baza podataka priloga političkim partijama, internet, društvene mreže

Kao što je prethodno pomenuto, trebalo bi izvršiti kreativnu pretragu podataka objavljenih na **internetu**. Postoje dobre instrukcije o tome kako naći skrivene informacije, poput *Exposing the Invisible* koju je pripremio *Tactical Technology Collective*¹⁵ ili *Bellingcat's Digital Forensics Tools*.¹⁶

Mapa za rezultat ima spisak imena i eventualno drugih elemenata za identifikaciju, kao što su adrese ili poreski brojevi. Time se dobijaju ključne riječi za pretragu tokom drugog koraka, u kojem se moraju pretražiti podaci vezani za posao javnog funkcionera prema svakoj pojedinačnoj ključnoj riječi. Svako poklapanje bi trebalo da dovede do detaljnije analize moguće veze između radnih zaduženja javnog funkcionera i privatnog interesa.

U nastavku je prikazan spisak baza podataka, koji nije konačan, koje se mogu pretraživati pomoću elemenata za identifikovanje privatnih interesa:

Baza podataka	Mogući privatni interes
Baza podataka ljudskih resursa (lista zaposlenih)	Zapošljavanje članova porodice ili bliskih osoba
Dodjela tendera (nabavke)	Članovi porodice, bliske osobe ili preduzeća povezana sa funkcionerom
Poreska baza podataka	Odluke ili kontrole poreskih inspektora koje se tiču bliskih osoba ili preduzeća
Dozvole (vozačka dozvola, dozvola za preduzeće, građevinska dozvola itd.)	Izdavanje dozvola bliskim osobama ili preduzećima
Prosvjetni registri (upis, ispiti itd.)	Privilegovanje bliskih osoba prilikom upisa ili ispita
Carina (baza podataka o provjerama)	Privilegovanje bliskih osoba ili preduzeća
Baza podataka o odlukama o određivanju zona (na pr. u opštinama)	Podizanje vrijednosti zemljišta u vlasništvu funkcionera, bliskih osoba ili njihovih preduzeća

¹⁵ <https://exposingtheinvisible.org/>.

¹⁶ <https://docs.google.com/document/d/1BfLPJpRtyq4RFtHJoNpvWQjmGnyVkfE2HYolCKOGguA/edit>.

Baza podataka o pacijentima (bolnice, osiguranje)	Privilegovanje bliskih osoba
Baza podataka sudskih predmeta	Predmeti o kojima odlučuje tužilac ili sudija a koji se tiču njima bliskih osoba ili njihovih preduzeća
Svi arhivi dokumentacije u papiru	Svaki privatni interes

Pokloni su posebna tema. Mnogi pokloni su opipljivi, ali ipak ne ostavljaju trag u nekoj bazi podataka, poput „sitnih” poklona (vino, naliv-pera, satovi itd.). Ako su pokloni dovoljno veliki da postoji obaveza da se unesu u izvještaj o imovini, poput automobila ili nekretnina, ukoliko nisu prijavljeni ili ukoliko se njihov izvor prikrijavao, moguće ih je otkriti tokom finansijske kontrole izvještaja. Neki pokloni nisu opipljivi, poput poziva na večeru ili vikend putovanje. Neke poklone je obično moguće aktivno otkriti samo provjerom tragova na društvenim mrežama. Da rezimiramo – otkrivanje neprijavljenih poklona uveliko zavisi od obavještenja koja pružaju izvori informacija (kolege, građani). Ako su dovoljno krupni, pokloni se mogu aktivno otkrivati pomoću uobičajenih metoda finansijske kontrole.

3.2.2 Polazna tačka 2: Podaci sa radnog mjesta javnog funkcionera

Ova strategija pretrage ne počinje mapom privatnih interesa, već mapom odluka koje je javni funkcioner donio tokom mandata. Kao prvo, mora se tražiti svaka odluka koja je **izuzetna**, bilo po finansijskoj vrijednosti (na pr. dodjela nabavki, promjena zone zemljišta itd.) ili po opsegu prava koja se daju privatnom subjektu (na pr. trajanje dozvole, članstvo u javnom organu itd.). Trebalo bi analizirati makar uzorak takvih izuzetnih odluka - da li neki od relevantnih subjekata ima koristi od javne odluke koja je u vezi sa javnim funkcionerom kroz privatni interes? U tom cilju, moraju se uzeti u obzir elementi za identifikovanje relevantnih subjekata (ime, adresa, poreski broj) i pokušati da se dovedu u vezu sa javnim funkcionerom.

Primjer:

Kompanija Z je dobila veliki tender od Ministarstva prosvjete. Provjerom kompanije Z otkriva se da je G jedan od njenih vlasnika. Provjera registra kompanija pokazuje da je G vlasnik još jednog preduzeća, kompanije U. Prema bazi podataka o finansiranju političkih partija, kompanija U je dala znatan prilog izbornoj kampanji pomoćnika ministra prosvjete.

Očigledno, mnogi, ako ne i većina, skrivenih sukoba interesa tiču se uobičajenih svakodnevnih odluka: sudskih presuda, odbacivanja krivične prijave, građevinskih dozvola, sitnih nabavki ili zapošljavanja u ministarstvu. Zbog toga se uvijek mora provjeravati **slučajni uzorak** odluka i vršiti provjera uključenih subjekata.¹⁷

¹⁷ Za nasumične kontrole po međunarodnim standardima, vidjeti na primjer: OECD, [Use of Random Audit Programs](#) (2004), 51 strana. Preporuka v iz Evaluacionog izvještaja GRECO za Bosnu i Hercegovinu ([Eval IV Rep \(2015\) 2E](#)): Preporučuje se „kombinovanje sistema za objavljivanje informacija sa djelotvornim mehanizmom za kontrolu (uključujući nasumične provjere)”.

Kao kod poreskih prijava,¹⁸ postoje ciljane i nasumične provjere izvještaja o imovini/interesima. Na primjer, kada je GRECO ustanovio da nedostaju takvi mehanizmi, preporučio je „kombinovanje sistema za objavljivanje informacija sa djelotvornim mehanizmom za kontrolu (uključujući nasumične provjere)”.¹⁹

Za baze podataka i izvore odluka koje donose javni zvaničnici važi isto što je navedeno pod Polaznom tačkom 1.

Važno je i analizirati da li je javni funkcioner djelovao u granicama **zadataka koji su mu dodijeljeni u skladu sa internim pravilima**. Ako to nije slučaj, to bi moglo da ukazuje da je javni funkcioner djelovao u ime kolege (prema instrukcijama) kako bi prikrio sukob interesa kolege.

3.3 Transnacionalni obrasci

3.3.1 Nespojivosti

Što se tiče nespojivosti, strategija pretrage je ista kao za nespojivosti na domaćem planu, sem što se moraju provjeravati **strane** baze podataka. To postavlja dva izazova:

- kao prvo, mora se ostvariti pristup bazama podataka u inostranstvu,
- kao drugo, ne zna se u kojoj se od oko 195 zemalja javni funkcioner bavi poslovnom djelatnošću kroz preduzeće ili obavljanje svoje profesije (konsultantski angažman, recimo), ukoliko su takve aktivnosti nedozvoljene.

Pristup: Najlakši način je pristup **otvorenim podacima**. Mnoge baze podataka u inostranstvu su svima dostupne onlajn, a neke čak na jezicima koji su međunarodno ili regionalno rasprostranjeni, kao što je engleski. Uz to, ukucavanje ključnih riječi u internet pretraživač često može dovesti do iznenađujuće dobrih rezultata. Jezička barijera se može prevazići pomoću automatizovanih alata za prevođenje (recimo, *Google Translate*).

Kada baze podataka nisu dostupne onlajn, tijela za nadzor obično imaju potrebu za formalnim ili neformalnim **sporazumom** sa drugom zemljom. U tom cilju, pripremljen je nacrt multilateralnog sporazuma²⁰, čije je usvajanje preporučila Evropska komisija.

Izbor zemlje: Kod pretraga na **internetu**, obično će se pojaviti sve informacije koje su povezane sa ključnim riječima, iz svih zemalja, ukoliko određena baza podataka sadrži ključne riječi u istom pismu. Recimo, ruski sajt će možda engleske nazive prikazati u latiničnom pismu ili vršiti transliteraciju.

Kad su u pitanju državne **baze podataka** kojima je ograničen pristup, nije izvodljivo tražiti od 195 zemalja da provjere da li ima nekih poklapanja u bazama podataka samo za jednog funkcionera (195 pomnoženo sa 10 ili više). Mogla bi se, međutim, raditi nasumična provjera u manjem broju zemalja gdje je veća vjerovatnoća za prekogranične transakcije. Na primjer,

¹⁸ Vidjeti na primjer: OECD, [Use of Random Audit Programs](#) (2004), 51 strana.

¹⁹ Vidjeti na primjer Evaluacioni izvještaj GRECO za Bosnu i Hercegovinu ([Eval IV Rep \(2015\) 2E](#)), preporuka v.

²⁰ Vidjeti RAI [sajt](#) u saradnji i uz nadovezivanje na slične napore ReSPA ([Feasibility Study](#) 2014); [Saopštenje za medije](#) (12. jul 2017) Ministarstva spoljnih poslova Italije o rezultatima Samita u Trstu.

Moldavija i Rumunija imaju isti jezik, postoje brojne poslovne i porodične veze i državna saradnja.

Neke strane baze podataka bi mogle zahtijevati plaćanje **naknade za korišćenje**. **Tijela za nadzor bi trebalo da imaju pravnu osnovu**²¹ i mali budžet za plaćanje takvih naknada. Često se takve naknade mogu platiti samo kreditnom karticom i/ili preko servisa kao što je PayPal. Tijela za nadzor bi imala potrebu za pristupom takvom servisu za plaćanje.

Kad god sukob interesa povlači sumnju u **pranje novca**, za prekograničnu razmjenu podataka se može koristiti međunarodna mreža finansijskih obavještajnih jedinica (FIU). Valja primijetiti da u nekim zemljama provjeru izvještaja o imovini vrši FIU - u Grčkoj je to slučaj kod većeg broja takvih izvještaja.

3.3.2 Ad hoc sukobi

Uključivanje nepoznate, netransparentne strane kompanije bi trebalo da bude alarm za pokretanje temeljnije provjere. Ko je vlasnik strane kompanije? Koje druge kompanije ta strana kompanija posjeduje i da li su one u (djelimičnom) vlasništvu domaćeg javnog funkcionera?

Primjer:

Ministarstvo saobraćaja je objavilo tender za vrijedan ugovor za 12 tramvaja za potrebe glavnog grada. Ugovor je dodijeljen kompaniji Q iz susjedne države. Provjera kompanije Q obuhvata uvid u strani registar kompanija. Podaci pokazuju da je kompanija Q u vlasništvu domaće kompanije. Vlasnica domaće kompanije je gđa W, koja živi u susjednoj državi. Podaci iz matičnog registra pokazuju da je gđa W u braku sa šefom sektora u Ministarstvu saobraćaja.

Ovaj primjer pokazuje da je moguće da i prekogranični odnosi podrazumijevaju privatni interes, kad je riječ o članovima porodice ili drugim bliskim osobama. Podaci sa interneta (sajt kompanije, strani registri kompanija) i društvenih mreža mogu biti od dodatne koristi u identifikovanju takvih odnosa.

3.4 Alati za elektronske pretrage

Očigledno, svaka pretraga privatnih interesa povezanih sa javnim funkcionerom najefikasnije se obavlja kada je podatke moguće pretražiti u elektronskom obliku i kada postoji softver koji podržava pretragu. Privatni sektor već dugo ima koristi od takvih alata za elektronske pretrage.²² Naročito velike revizorske kuće koriste posebni softver za pretraživanje postojećih

²¹ Vidjeti recimo ukrajinski podzakonski akt broj 201/30069 iz 2017 (Ministarstvo pravde), Poglavlje III, Odjeljak 11, Dio 2: „Za verifikovanje informacija o obveznicima koji su navedeni u izvještaju, Nacionalna agencija ima pravo da dobija informacije iz javnih baza podataka, registara stranih država, uključujući nakon uplate naknade za određene informacije u skladu sa zakonom, ako je takva uplata neophodna kako bi se ostvario pristup informacijama.”

²² FSS (2017), [Best Practices for Employers: Conflicts of Interest](#): “Često se kaže da se odnosi teško otkrivaju, ali u stvarnosti sukobi skoro uvijek ostavljaju trag koji se može otkriti tehnikama pretraživanja elektronskih podataka. Riječ je više o identifikovanju odnosa, nego o otkrivanju”; Compliance Week (2014), [Isn't That a Conflict? The Internal Auditor's Role in Scrutinizing Related Parties](#): “Češće nailazim na korišćenje analitičke tehnologije kao alata za otkrivanje potencijalnih sukoba interesa. Može se vršiti upravljanje podataka o zaposlenima i dobavljačima, kako bi se identifikovali odnosi koji ukazuju na moguće sukobe i slabosti kontrole. Uparivanjem bi se tražili zaposleni i dobavljači koji imaju istu adresu, poreski identifikacion broj ili račun u banci.”

baza podataka kako bi utvrdile da li postoje poklapanja, recimo između zaposlenih i dobavljača:²³

Employee Name	Employee Address	Home Phone	Vendor Name	Vendor Address	Phone	YTD Paid
Bristol, Jim J	30 Dean Wells Ct	6394565886	STONE GRASS COMPANY LLC	30 DEAN WELLS COURT	6394565886	\$980
Bunton, Susie F	600 N Church	6557833693	COLD CREEK MACHINE & TOOL	600 NORTH CHURCH ST	6557833693	\$2,507
Smith, Debra A	2180 Millhaven Court	3146539490	HAZELWOOD EAST GRADUATION	ATTN DEBRA SMITH 11300 DUNN	3146539490	\$9,765
Fehrenbacher, Jimmy	2115 N 600TH ST	6187522791	FEHRENBACHER CARPENTRY	2705 NORTH 600TH ST	6187522791	\$5,674
Slider, Kim E	2 Meppen Drive	3338429601	LAW OFFICE OF KIM E SLIDER LL	4 MEPPEN DRIVE	3338429601	\$15,350
Lopinotis, Douglas S	1702 N. 17th	6182772146	LOPINOTIS COMMUNICATIONS IN	26 LISA LANE	6182772146	\$700,000
Woodsmith, Michael G	1388 Jones Place	5735927709	MICHAEL GENE WOODSMITH	P O BOX 1233	5735927709	\$56,780
Wright, Kipper D	2222 W. 9th	6362392289	CUB SCOUT Pack 444	ATTN KIPPER WRIGHT 2222 W 9TH	6362392289	\$500

Primjenljivost takvih alata zavisi od kvaliteta javnih baza podataka. Neka od pitanja s tim u vezi su sljedeća:

- Da li su podaci **mašinski čitljivi**? „Baza podataka” koja predstavlja samo zbirku skeniranih dokumenata sačuvanih u formatu slike neće biti od velike koristi, sem ako datoteke nisurazvrstane po imenima. U takvim slučajevima, slike treba obraditi na adekvatan način, tako da se omogući pretraživanje (na pr. optičko prepoznavanje znakova – OCR).
- Pomoću kojih **elemenata za identifikaciju** je moguće pretražiti bazu podataka? Ponekad baze podataka ne dozvoljavaju pretragu po imenu, već samo po tehničkim karakteristikama (recimo, prema lokaciji parcele, ali ne i po imenu). Moguće rješenje u tom kontekstu moglo bi da bude prebacivanje sirovih podataka u format koji se može pretraživati i potom primjena softvera za pretragu.
- Da li su elementi za identifikaciju **nedvosmisleni**? Ime i prezime često nisu dovoljni za identifikovanje pojedinca. Često je potrebno uključiti još neki element, bilo elektronski ili ručno, ako se pojavi više rezultata koji sadrže isto ime.
- Da li su se elementi za identifikaciju mijenjali **tokom vremena**? Ponekad se sistemi brojeva, recimo za pasoše ili kompanije, mijenja, zbog čega jedno fizičko ili pravno lice može biti registrovano pod dva različita broja u različitim bazama podataka, zavisno od vremena kad u unošeni podaci.
- Koliko su podaci **pouzdan**? Treba imati na umu mogućnost da su podaci pogrešno uneseni ili da znatan dio informacija nedostaje. Moguća je i pojava lažnih poklapanja. Ovaj aspekt je važan, s obzirom na to da se ne može potpuno osloniti na negativan rezultat pretrage. Biće potrebno dopuniti elektronsku pretragu nedostajućim podacima ili poklapanjima (na primjer tako što će se provjeravati slučajni uzorak podataka koji ne postoji u bazi podataka već samo u papiru).

Koliko se može vidjeti, softver koji se koristi za otkrivanje sukoba interesa u privatnom sektoru se rijetko primjenjuje u javnom sektoru (izvan preduzeća u vlasništvu države). Probna

²³ Snimak ekrana “Vendor/employee matching records – Anti-Fraud Analytics and Electronic Discovery by Deloitte”,preuzeto iz: Jean Villedieu (28. april 2014), Fraud detection: identifying conflicts of interest with graphs, <https://linkurio.us/blog/fraud-detection-identifying-conflicts-of-interest-with-graphs/>.

primjena, razvijanje ili nabavka takvog softvera predstavlja polje na koje bi donator mogli da usmjere svoju pomoć.

4 **Kada istraživati: alarmi i drugi pokretači**

Ne može se vršiti detaljna kontrola sukoba interesa za sve javne funkcionere, ili znatan broj njih. Angažovanje prema polaznim tačkama 1 i 2 prethodno pomenute strategije pretrage (poglavlje 3) zahtijeva ljudske resurse, čak i ukoliko se raspolaže alatima za elektronsku pretragu. Stoga je potrebno utvrditi redoslijed prioriteta kontrola i otpočinjati sa njima prvenstveno na osnovu sljedećeg:

- **slučajni odabir** („princip lutrije“) jednog procenta javnih funkcionera svake godine (recimo 4%);
- **medijski izvještaji** o sumnjama;
- potkrijepljene **pritužbe** na kršenje pravila o sukobu interesa (otvorenih i anonimnih);
- ako se provjerom godišnjih izvještaja otkrije:
 - o **da je izvještaj nepotpun** – javni funkcioner nije prijavio neku stavku koja bi mogla da predstavlja ili da se odnosi na privatni interes (član porodice, preduzeće ili nekretnina u vlasništvu funkcionera ili njegove/njene porodice itd.);
 - o **nezakonito ili neobjašnjeno bogaćenje** – stil života (troškovi) nisupotkrijepljeni prihodima (finansijski prilivi);
 - o stil života podržavaju prihodi, ali postoji **neubičajen** „zakonit“ prihod, na primjer od
 - poslova sa zemljištem,
 - gradnje,
 - prihoda od preduzeća,
 - investicija ili prihoda iz inostranstva, ili
 - od finansijskih transakcija sa članovima porodice ili drugim bliskim osobama.

Svi ovi incidenti mogli bi ukazivati na to da je bogatstvo proisteklo iz sukoba interesa, a na štetu države (povoljnosti prilikom promjene zone zemljišta, nabavki itd.).

- **članovi porodice** imaju preduzeća u svom vlasništvu;
- javni funkcioner je ranije bio vlasnik/ca **preduzeća** ili radio/la u privatnom sektoru na menadžerskoj poziciji;
- **visokorizične** pozicije (nabavke, ljudski resursi, dozvole, subvencije – zapravo sve oblasti u kojima država dijeli ograničene resurse/gdje se građani takmiče kako bi bili izabrani);
- javna agencija koja je poslodavac sklopila je ugovore sa **stranim** kompanijama.

5 Ko treba da istražuje: relevantni subjekti u otkrivanju sukoba interesa

Sa strateške tačke gledišta uspostavljanja funkcionalnog nacionalnog sistema za otkrivanje skrivenog sukoba interesa, važne su dvije stvari:

- (centralizovano) tijelo ne može i ne treba da bude jedino koje je zaduženo za otkrivanje sukoba interesa;
- svi drugi relevantni subjekti treba da imaju jasne instrukcije u pogledu svoje uloge u otkrivanju sukoba interesa.

Često, praznina u otkrivanju sukoba interesa u praksi izgleda ovako:



5.1 Tijela koja provjeravaju izvještaje o imovini/interesima

Etičke komisije ili agencije za suzbijanje korupcije obično su zadužene za provjeru godišnjih izvještaja o imovini/interesima javnih funkcionera. Ta tijela imaju sljedeće uloge u otkrivanju skrivenih sukoba interesa:

- provjeravanje **potpunosti podataka** u godišnjim izvještajima; ukoliko su podaci nepotpuni, informišu poslodavca, kako bi se pokrenula detaljna kontrola sukoba

interesa (osim ako etička komisija ili agencija za suzbijanje korupcije ima ovlaštenje da sama vrši takvu kontrolu kroz analizu dokumentacije sa radnog mjesta);

- vrše analizu, na osnovu polaznih tačaka 1 i 2 strategije pretrage, jednog broja javnih funkcionera (vidjeti poglavlje 4), koristeći sve dostupne podatke kojima tijelo za nadzor ima pristup (**otvoreni podaci**, kao i javne i privatne baze podataka).

5.2 Supervizori

Svi supervizori treba da **aktivno** nadziru svoje zaposlene.²⁴ To znači da treba da:

- budu u racionalnoj mjeri upućeni u **izveštaje o imovini/interesima** svakog pojedinačnog zaposlenog, u privatne interese koji su u njima navedeni, kao i službene dužnosti svakog pojedinačnog zaposlenog;
- redovno analiziraju **uzorak** odluka koje donose zaposleni kako bi otkrili svaku transakciju koja bi ukazivala na postojanje privatnih interesa.

5.3 Interna kontrola

Jedinice za internu inspekciju/kontrolu trebalo bi da imaju pristup izvještajima o imovini/interesima i da primijene prethodno pomenutu strategiju pretrage (poglavlje 3) na odabrani broj javnih funkcionera (vidjeti poglavlje 4), koristeći sve podatke dostupne jedinici za kontrolu (**radna dokumentacija**, otvoreni podaci, kao i javne i privatne baze podataka).²⁵

5.4 Eksterna revizija

Revizorski sud treba da u svoja pravila za vršenje revizije uključi **standardnu proceduru za otkrivanje sukoba interesa**. Uvijek bi trebalo da analiziraju uzorak odluka i primjenjuju korake 1 i 2 strategije pretrage (poglavlje 3).

5.5 Civilno društvo

Novinari, NVO i/ili zainteresovani građani mogu primijeniti korake 1 i 2 strategije pretrage u bilo kom momentu, koristeći sve podatke kojima imaju pristup: otvorene podatke kao i javne i privatne baze podataka, te sve dokumente do kojih bi mogli doći (kopije dokumentacije koje bi im obezbijedio pojedinac-izvor informacija).

²⁴ Nezavisna komisija protiv korupcije (ICAC), Novi Južni Vels (Australija), sajt o prevenciji korupcije > otkrivanju koruptivnog ponašanja > nadzoru i provjerama, <https://www.icac.nsw.gov.au/preventing-corruption/detecting-corrupt-conduct/supervision-and-checking/4883>.

²⁵ Vidjeti ICAC, Uloga interen revizije i kontrole rada u otkrivanju korupcije: „Agencije treba da imaju porcese za reviziju i kontrolu rada kojima je moguće otkriti vrste koruptivnog ponašanja koje je agencija prepoznala u svom procesu identifikacije rizika”, <https://www.icac.nsw.gov.au/preventing-corruption/detecting-corrupt-conduct/internal-audit-and-work-review/1534>.

6 **Ukratko: 10 principa**

10 Principi djelotvornih kontrola sukoba interesa

1. Državna tijela zadužena za nadzor ne bi trebalo samo da **čekaju pritužbe**, već da imaju mehanizme za **aktivno otkrivanje** sukoba interesa.
2. Provjera potpunosti **godišnjih izvještaja** sama po sebi ne predstavlja kontrolu sukoba interesa i nije dovoljna.
3. Kontrola treba da **mapira sve privatne interese** pojedinačnog javnog funkcionera koji su poznati i koje je moguće istražiti.
4. Privatni interesi se mogu sakriti pomoću fizičkih i pravnih lica koja služe kao paravan; stoga treba tragati za svim privatnim interesima, naročito onima koji stoje iza uključenih **pravnih lica** („nikad ne prestati sa istraživanjem”).
5. Kontrola treba da koristi i **otvorene podatke** i sve dostupne baze podataka za istraživanje privatnih interesa.
6. Državna tijela zadužena za nadzor treba da osiguraju pristup podacima iz **inostranstva** u cilju mapiranja privatnih interesa sakrivenih iza stranih relevantnih subjekata.
7. Svi javni organi treba redovno da vrše kontrolu **slučajnog uzorka** javnih funkcionera i/ili javnih dokumenata na postojanje indicija o sukobu interesa.
8. Kao što se već radi u privatnom sektoru, kontrole treba da koriste **elektronske alate za pretragu** za dolazak do podataka (za identifikovanje poklapanja između radne dokumentacije i privatnih interesa).
9. Kontrole nikad ne mogu biti zadatak samo jednog (centralnog) državnog organa; treba definisati jasnu ulogu **svakog relevantnog subjekta** i ne ostavljati praznine, uz uključivanje naročito supervizora, jedinica za internu kontrolu i (eksternog) revizorskog suda.
10. Kontrole treba da se zasnivaju na pisanoj **strategiji pretrage**, a svi relevantni subjekti treba da budu za nju obučeni.