

Тијана Перић Дилигенски

Институт за политичке студије, Београд

Предраг Терзић

Институт за политичке студије, Београд

СУКОБ ИНТЕРЕСА ЈАВНИХ ФУНКЦИОНЕРА – КОМПАРАТИВНА DE LEGE LATA АНАЛИЗА*

Сажетак

У раду је анализиран сукоб интереса јавних функционера као *par excellence* форма корупције у државама насталим на подручју некадашње Југославије. Применом упоредноправног метода коаутори су анализирали варијетете у нормативном и институционалном дизајнирању концепта сукоба интереса носилаца јавних овлашћења у позитивном антикорупцијском законодавству Србије, Хрватске, Словеније, Црне Горе, Македоније, Босне и Херцеговине. Налази рада потврђују да је превенирање сукоба интереса у државама обухваћеним узорком интернационализована категорија, изнуђена механизмима условљавања Европске уније.

Кључне речи: сукоб интереса, јавни функционери, повезана лица, пантофлажа, Србија, Хрватска, Словенија, Црна Гора, Македонија, Босна и Херцеговина

1. УВОДНА НАПОМЕНА

Преплитање јавног и приватног интереса је опште обележје носилаца јавних овлашћења у свим постјугословенским транзиционим контекстима. Ретки су политички егземплари честитости у вршењу јавних функција у политичким традицијама на овим просторима. Као куриозитет често се наводи Јован Илић, прослављени српски песник романтизма који је био секретар Светоандрејске скупштине а доцније и министар правде, који је, према предању на свом столу држао две бочице мастила, десну намењену за државни

* Овај рад је настао у оквиру пројекта Института за политичке студије „Демократски и национални капацитети политичких институција Србије у процесу међународних интеграција“ (бр. 179009).

посао а леву за његове личне писаније.¹ Илићеве политичке колеге, што претече што следбеници, обилато су користили све чари политике које су им биле зајемчене законима. Јован Скерлић је у своје време скренуо пажњу на аномалије политичког система које су подстицале сукоб интереса јавних функционера, попут оних које омогућавају министрима да буду чланови управе банака које закључују уговоре о зајму са државом а истовремено онемогућавале чиновнике финансијске струке да буду чланови истих.²

Политички непотизам, као форма сукоба интереса носилаца највиших политичких овлашћења практикован је у социјалистичкој Југославији, о чему сведоче бројни примери.³ Крила неформалним непотистичким праксама давало је одсуство регулисања ове материје, која је постала значајна тема на политичкој и правној агенди приступањем постјугословенских република Европској унији.⁴ Ступањем на јавну функцију, функционери постају чувари јавног интереса који не смеју да подреде приватним жељама, амбицијама или интересима блиских лица попут чланова фамилије, пријатеља итд. Ова опасност има појачан интензитет у постјугословенском окружењу које има културолошке корене у менталитету клана, те се сматра нормалном појавом да се функционер кад ступи на дужност прво побрине за својту а у секундарном плану остаје опште добро и меритократија.

Носиоци јавних овлашћења у државама обухваћеним овом упоредноправном студијом практикују непотизам и кронизам, кроз запошљавање или поговдавање при запошљавању чланова породице, пријатеља или припадника неке уже неформалне групе, који често немају квалификације за одређене послове. Аморални фамилијаризам у постјугословенским републикама је одраз партикуларизма као персоналне облигације засноване на лојалности члановима породице, који вуче корене из предкапиталистичког феудалног друштва. Још је Макс Вебер истицао да су лојалност и тржиште у међусобном несагласју и да је партикуларизам супрот-

1) Zvonimir Kulundžić, *Politika i korupcija u Kraljevskoj Jugoslaviji*, Stvarnost, Zagreb, 1968, стр. 40.

2) Види: Јован Скерлић, *Сабрана дела, књига седма*, Просвета, Београд, 1964, стр. 392.

3) Примери Петра и Ивана Стамболића, браће Поздерац, Густава и Димитра Влахова, Слободана и Борислава Милошевића. Често се као својеврстан изузетак наводи пример министарке Раде Трајковић која је поднела оставку на иницијативу партије чији је била члан због поговдавања при запошљавању свог брата. Примери наведени према: Дејан А. Милић, „Непотизам – посебан облик сукоба интереса јавних функционера“, *Свеске за јавно право*, Фондација центар за јавно право, Сарајево, бр. 21/2015, стр. 29.

4) Детаљније види: Тијана Перић Дилигенски, „Антикоруптивни капацитети Републике Србије у светлу међународних интеграција“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр.1/2015, год. 22, vol. 47, стр. 109-119.

ност универсализму који рефлектује тржишне норме.⁵ Листа непотистичких пракси на постјугословенском поднебљу је неисцрпна и у штампаним медијима готово на дневном нивоу обелодањују се примери који иако узбуњају јавност остају без институционалне реакције.⁶

2. УПОРЕДНОПРАВНА АНАЛИЗА СУКОБА ИНТЕРЕСА ЈАВНИХ ФУНКЦИОНЕРА

Организација за економску сарадњу и развој (ОЕЦД) је препознала опасност од сукоба интереса носилаца јавних овлашћења као универзалног феномена очишћеног од просторне и временске одреднице и понудила је дефиницију овог концепта као „сукоба између јавне дужности и приватног интереса јавног функционера тако да интерес функционера у приватном својству може непримерено да утиче на обављање његове/њене службене дужности и обавеза“.⁷ Следећи ову логику, законописци постјугословенских република су нормирали материју сукоба интереса на методолошки сличан начин уз извесне варијетете који ће детаљније бити анализирани у тексту који следи.

2.1. Србија

Да би се превенирале ове праксе које су неправичне и штетне, у постјугословенским републикама постепено је дошло до споља изнуђеног буђења нормативне свести да се уреди област сукоба интереса. Законом о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција из 2004. године српски законодавац је први пут концептуализовао ову материју. По инерцији, законска решења

5) Seymour Martin Lipset, Gabriel Salman Lenz, "Corruption, Culture and Markets" in: *Culture Matters: How Values Shape Human Progress* (eds. Lawrence E. Harrison, Samuel P. Huntington), Basic Books, New York, 2000, стр. 119.

6) Еклатантан пример непотизма у Хрватској је случај брата некадашњег премијера Милановића који је добио кредит од Хрватске банке за обнову и развој тек кад му је брат постао први човек владе. У Црној Гори издвајамо примере генералног директора црногорског јавног сервиса и гувернера Централне банке који су запошљавали чланове својих породица. Интересантан је и случај словеначког представника у Европском парламенту који је као своје асистенте запослио своју кћерку и бившу свастику свог сина. У БиХ непотизам постоји на централном и ентитетским нивоима. Син председнице владе Републике Српске запослен је у јавном предузећу које је јединствено за оба ентитета. Македонија обилује примерима ситног непотизма (погодавање при запошљавању у позориштима) а непотизам у Србији је „вулгарни“ према оцени поједених аутора. О примерима непотизма детаљније види: Дејан Милић, „Непотизам – посебан облик сукоба интереса јавних функционера“, нав. дело, стр. 39-40.

7) *Recommendation of the Council on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service*, Internet, <http://www.oecd.org/governance/ethics/2957360.pdf>, 15/01/2018.

нису одговарала стварности па је уследило ново конституционално и законско нормирање које је у границама могућег исправило недостатке уочене у правној пракси. Од 2006. године, забрана сукоба интереса је постала конституционална категорија која има снагу уставног начела, према коме „нико не може да врши државну или јавну функцију која је у сукобу са његовим другим функцијама, пословним и приватним интересима, а постојање сукоба интереса и одговорности при његовом решавању одређује се Уставом и законом.“⁸ Ова уставна норма је била исходишна тачка за доношење Закона о Агенцији за борбу против корупције који је дерогирао претходни законски текст и поверио новооснованој независној институцији мандат у погледу сукоба интереса.

Закон о Агенцији за борбу против корупције операционализује сукоб интереса као „ситуацију у којој функционер има приватни интерес који утиче, може да утиче или изгледа као да утиче на поступање функционера у вршењу јавне функције односно службене дужности, на начин који угрожава јавни интерес“.⁹ Поред основног концепта, законодавац дефинише појмове који су незаобилазни за разумевање сукоба интереса – функционер, јавна функција, приватни интерес и повезано лице. Појам функционера обухвата релативно широк круг лица (изабрана, постављена или лица која су именована у органе Републике Србије, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и органе јавних предузећа и привредних друштава које је основала или чији је члан Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе и сва лица које бира Народна скупштина).¹⁰ Јавна функција је она функција која се обавља у горенаведеним органима и она подразумева овлашћења руковођења и одлучивања (доношење општих и појединачних аката).¹¹

Круг повезаних лица обухвата таксативно наведена лица (супружнике или ванбрачне партнере функционера, крвне сроднике у правој и побочној линији закључно са другим степеном сродства, усвојитеље или усвојенике функционера) као и „свака друга правна или физичка лица која се према другим основама и околностима могу оправдано сматрати интересно повезаним са функционером“.¹² Под приватним интересом законодавац подразумева било какву корист или погодност за функционера или повезано лице. Законодавац је имао

8) Члан 6. Устава Републике Србије, *Сл. гласник РС*, бр. 98/2006.

9) Члан 2. став 6 Закона о Агенцији за борбу против корупције, *Сл. гласник РС*, бр. 97/2008, 53/2010, 66/2011 – одлука УС, 67/2013 – одлука УС, 112/2013 – аутентично тумачење и 8/2015 – одлука УС.

10) Исто, члан 2. став 1.

11) Исто, члан 2. став 3.

12) Исто, члан 2. став 4.

интенцију да нормирањем сукоба интереса функционерима забрани вршење друге јавне функције.¹³ Но, како *nula regula sine exceptione*, непосредно изабрани функционери могу да врше више јавних функција у конституционално дефинисаним границама.¹⁴ Агенција је овлашћена да на начин и у роковима одређеним законом даје одобрења изабраним, постављеним или именованим функционерима за обављање друге јавне функције, на основу њихових захтева будући да функционери подлежу обавези пријављивања сукоба интереса.

Функционерима је омогућено да врше функцију у политичкој странци и политичком субјекту али су обавезни да повуку демаркациону линију између ових делатности (забрана коришћења јавних ресурса и скупова за промоцију политичког ентитета ком припада, предочавање саговорницима и јавности да ли иступа као функционер или члан партије).¹⁵ Законом је регулисано обављање другог посла или делатности у време ступања на јавну функцију кроз дефинисање процедуралних корака које треба да предузму функционери и Агенција у законом одређеним роковима.¹⁶ Функционерима је забрањено да оснивају привредна друштва или јавне службе за време вршења јавне функције уз могућност чланства у струковним удружењима и органима удружења.¹⁷ Функционери који имају управљачка права у привредним друштвима подлежу обавези да их пренесу на правна или физичка лица која нису повезана лица и која ће у своје име а за рачун функционера да их врше до престанка јавне функције. Чином преноса управљачких права, ова лица потпадају под категорију повезаних лица.¹⁸

Превентивна димензија сукоба интереса манифестује се у забрани пантофлаже, односно заснивања радног односа или пословне сарадње са правним лицем, предузетником или међународном организацијом која обавља делатности у вези са функцијом коју је вршио функционер, две године по престанку функције.¹⁹ Законодавац није био радикалан у својим ставовима те је предвидео могућност ангажовања функционера у приватном или међународном сектору на основу добијене сагласности Агенције.²⁰

13) О пракси Агенције у овој материји детаљније види: Милош Д. Хркаловић, „Одбор Агенције за борбу против корупције и одлучивање по жалбама – пракса од 2011. до 2013“, *Администрација и јавне политике*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 3/2015, год I, vol. 3, стр.77-93.

14) Члан 28. став 3 Закона.

15) Исто, члан 29.

16) Види: Исто, члан 31.

17) Види: Исто, чланови 33. и 34.

18) Исто, члан 35.

19) Исто, члан 38.

20) Исто.

2.2. Хрватска

За разлику од српског, хрватски уставотворац није се определио за уставно нормирање материје сукоба интереса, већ је нормирање ове области препустио законодавцу. Прво је донет Закон о спречавању сукоба интереса у обављању јавних дужности из 2003. године који је носио са собом многе мањкавости,²¹ које су елиминисане доношењем Закона о спречавању сукоба интереса из 2011. године.²² Сукоб интереса према слову Закона постоји када је приватни интерес функционера у супротности са јавним интересом у три ситуације: 1. када приватни интерес функционера утиче на његову непристрасност у обављању јавне дужности (стварни сукоб интереса као квалификовани облик); 2. када се основано може сматрати да приватни интерес функционера утиче на његову непристрасност у обављању јавне дужности и 3. када приватни интерес функционера може да утиче на његову непристрасност у обављању јавне дужности (потенцијални сукоб интереса као најблажа форма).²³ У закону је *numerus clausus* системом наведен круг јавних функционера а за чланове њихових породица одређује се ужи круг лица у односу на српски модел: брачни и ванбрачни партнери, сродници по крви у правој линији, браћа и сестре, усвојитељи и усвојеници, који се сматрају повезаним лицима.²⁴

Законски текст у целини узев стоји на бранику јавног интереса ког сматра супериорним у односу на приватне интересе и аспирације функционера и лица повезаних са њима. У случају сумње о постојању сукоба интереса, функционери су обавезни да затраже мишљење Повјеренства за спречавање сукоба интереса у обнашању јавних дужности,²⁵ као сталног, независног и самосталног државног органа које поред контроле имовине и прихода функционера примарно решава о сукобу интереса са различитих аспеката (покреће поступак сукоба интереса и доноси одлуке о томе, израђује смернице и упутства функционерима у сврху превенирања сукоба интереса, спроводи едукацију функционера о овој материји, сарађује са надлежним органима овлашћеним за измене прописа у овој области и иницирање потребних измена као и остваривање сарадње са невла-

21) Критику законских решења види код: Josip Kregar, „Korupcija: neznanje nije opravdanje“ u zborniku: *Korupcija i povjerenje* (priredili: Josip Kregar, Duško Sekulić, Željka Šporer), Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, Zagreb, 2010, стр. 18.

22) *Zakon o sprječavanju sukoba interesa*, *Narodne novine RH* 26/11, 12/12, 124/12, 126/12 – odluka US, 48/13, 57/15.

23) Исто, члан 2.

24) Исто, члан 4. ставови 2 и 5

25) Исто, члан 6.

диним и међународном организацијама у домену спречавања сукоба интереса).²⁶ Повјеренство је овлашћено да у случају повреде законских одредаба изриче три врсте санкција: опомену, обуставу исплате дела нето месечне зараде и јавно објављивање одлуке Повјеренства.²⁷

Закон је јавним функционерима онемогућио чланство у управним телима и надзорним одборима привредних друштава, управним већима установа, надзорним одборима фондова као и забрану обављања послова управљања у привредним субјектима. Законодавац је предвидео изузетак од овог општег правила лимитирајући чланство функционера у највише два управна већа или надзорна одбора који су од посебног значаја за државу, јединицу локалне или регионалне самоуправе.²⁸ Законодавац је био начелног става да функционери не смеју да интересно погодују себи или другој особи, што је конкретизовано у обавези функционера који има 0,5% деоница или удела у капиталу привредног друштва да пренесе своја управљачка права на другу особу са којом није непотистички повезан или на посебно тело.²⁹ Постоји и повратна забрана за привредни субјект у ком функционер или члан његове породице поседује наведени удео да не може да ступи у пословни однос са органом јавне власти у којем функционер врши своју дужност нити сме да буде члан заједнице понуђача или подиспоручилаца у том пословном односу. Правни акти који су донети супротно овим забранама не производе правна дејства, односно ништави су.³⁰

Забрана непотистичких пракси појачана је одредбом по којој је функционер обавезан да благовремено обавести Повјеренство о случају када орган у ком функционер обавља јавну функцију ступа у пословни однос са субјектом у којем члан породице функционера поседује најмање 0,5% удела у власништву.³¹ Законодавац је предвидео и забрану пантофлаже, спречавајући функционера да у року од једне године након престанка функције не пређе у приватни сектор, односно не прихвати именовање, избор или закључење уговора којим ступа у радни однос код правног лица које је за време вршења дужности функционера било у пословном односу или је у тренутку именовања, избора или закључења уговора из свих околности конкретног случаја јасно произлази да намерава ступити у пословни однос са органом у којем је обављао дужност.³²

26) Исто, члан 30.

27) Исто, члан 42.

28) Исто, члан 14.

29) Исто, члан 16. став 1.

30) Исто, члан 17.

31) Исто, члан 18.

32) Исто, члан 20.

2.3. Словенија

Законско нормирање сукоба интереса има најдужи историјат у Словенији, који је почео 1992. године када је донет Закон о неспојивости вршења јавне функције са плаћеном делатношћу. Законски текст је био редефинисан и дерогиран у годинама које су уследиле, због евроинтеграцијских критеријума. У предвечерје придруживања Европској унији (два дана након формалног добијања чланства), Словенија је донела закон који је на интегралан начин приступио антикорупцијском феномену. Финални облик сукоба интереса као потенцијалног коруптивног ризика дефинисан је Законом о интегритету и спречавању корупције³³ као „околности у којима приватни интерес службеног лица утиче или ствара привид да утиче на непристрасно и објективно извршавање његових јавних задатака“.³⁴

Закон је регулисао појам приватног интереса службеног лица као имовинску или неимовинску корист за њега, чланове његове породице (супружници, деца, усвојеници, родитељи, усвојитељи, браћа, сестре као и лица која са службеним лицем живе у заједничком домаћинству и ванбрачној заједници) и за друга физичка лица или правна лица са којима има или је имало личне, пословне или политичке контакте.³⁵ Идеја водила законодавца била је позиционирање јавног интереса у први план на начин да се функционерима онемогући остваривање било каквог недозвољеног приватног интереса. Словеначки законодавац је имао интенцију да превенира сукоб интереса јавних функционера, фаворизујући њихову примарну правну ефикасност и апелујући на функционере да буду опрезни у погледу сваког стварног или потенцијалног сукоба интереса и да учине све да га предупреду.³⁶ У случају сумње о постојању сукоба интереса, функционери подлежу обавези да о томе писмено обавесте свог старешину или Комисију за спречавање корупције, који одлучују о предметној ствари у року од 15 дана.³⁷ Комисија за спречавање корупције је овлашћена да покрене поступак утврђивања стварног постојања сукоба интереса и у случају да утврди постојање намере о прикривању сукоба интереса, Комисија обавештава друге надлежне органе. Комисија има право да покрене наведени поступак у року од две године од дана обављања службених радњи.³⁸

33) *Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije – uradno prečiščeno besedilo – ZIntPK-UPB2* од 2.9.2011., Internet, <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5523>, 10/01/2018.

34) Исто, члан 4. став 12.

35) Исто, члан 4. ставови 4 и 13.

36) Исто, члан 37.

37) Исто, члан 38.

38) Исто, члан 39.

Важна помена је одредба о забрани пословања органа или организације јавног сектора који спроводе јавну набавку или спроводе поступак доделе концесија и других форми јавно-приватних партнерстава да остварују сарадњу са субјектима у којима функционер или члан његове породице учествују као носиоци пословних функције, чланови пословодства, законски заступници или непосредно или преко других правних лица учествују са више од 5% удела у оснивачким правима, управљању или капиталу.³⁹

На послетку, законодавац је превенирао потенцијалну пантофлажу, уводећи одредбу по којој у року од две године по престанку функције функционер не сме у односу са органом у ком је обављао своју функцију да наступа као представник пословног субјекта који с тим органом већ има или успоставља пословне контакте. Законодавац је додатно минимализовао *ex post* преплитање приватног и јавног интереса, забрањујући органу у коме је функционер обављао функцију да у року од годину дана од престанка функције послује са субјектом у коме бивши функционер непосредно или преко других правних лица учествује са више од 5% удела у оснивачким правима, управљању односно капиталу.⁴⁰

2.4. Македонија

Сукобу интереса као коруптивном ризику у политичкој сфери посвећена је пажња и у Македонији, где је ова материја нормирана Законом о спречавању сукоба интереса.⁴¹ *Ratio legis* нормирања било је спречавање злоупотребе јавних овлашћења службених лица и предупређивање ситуација у којима би приватни интереси однели превагу над јавним, о чему сведочи формулација законодавца да функционер при вршењу јавних овлашћења и дужности не сме да се руководи личним, породичним, верским, политичким нити етничким интересима и притисцима и обећањима надређених.⁴² Поред ове начелне забране, законодавац ставља вето и на следећа понашања службених лица:⁴³ прибављање користи

39) Исто, члан 35.

40) Исто, члан 36. ставови 1 и 2.

41) Законот на спречување судир на интереси, *Службен весник на Република Македонија*, 70/2007, 128/2009 и 6/2012.

42) Види: Tijana Peric Diligenski, "The anti-corruption paradigm in Macedonia in light of the European Union Accession process" in *Macedonia, Social, Political and Economic Issues* (eds. Vesna Stanković Pejnović, Mirjana Stanković), Nova Science Publishers Inc., New York, 2017, стр. 168.

43) Круг службених лица према интенцији законодавца изнетој у члану 3. ставу 2 обухвата: шефа државе, народне посланике, градоначелнике, амбасадоре и друга именована лица у иностранству, лица постављена и именована од стране Скупштине Републике Маке-

од вршења јавне функције, остваривање или стицање права од повреде принципа једнакости свих пред законом, злоупотребавање права која произилазе из обављања јавних овлашћења, примање награда или друге користи за обављање послова који су у вези са јавним овлашћењима и дужностима, класичне форме активног и пасивног подмићивања (тражење или примање награде или друге користи за обављање послова који су у вези са јавним овлашћењима и дужностима, тражење или примање награде за гласање или негласање или утицање на доношење одлуке неког тела или лица у циљу остваривања личне користи или користи за лица повезана са њим, обећавање запослења, утицање на доношење одлука с циљем постизања приватног интереса или користи за њега или са њим повезана лица).⁴⁴

Круг потенцијалних бенефицијара сукоба интереса („блиска лица“) је широко конципиран и обухвата лица која са службеним лицем живе у брачној и ванбрачној заједници, сродници по крви у правој линији као и побочни сродници закључно са четвртим степеном сродства, усвојитељи и усвојеници, тазбински сродници до другог степена као и свако друго лице које са службеним лицем има какав приватни интерес.⁴⁵ Да би се елиминисао продор приватног у јавно, македонски законодавац је забранио функционерима да буду чланови управног или надзорног одбора привредног друштва, јавног предузећа, агенције, фонда и свих других организационих облика у којима доминира државни капитал.⁴⁶ Изузетно, функционери имају право да буду нелукративни чланови управног или надзорног органа непрофитне организације, удружења грађана и фондације која обавља научне, спортске, хуманитарне и сродне активности (остварујући права на накнаду путних трошкова), о чему морају да обавесте Државну комисију за спречавање корупције.⁴⁷ Законом је предвиђена обавеза функционера који имају власничка права у привредним друштвима или установама да их пренесу на друго тело или лица које сами овласти (осим на блиска лица дефинисана законом).⁴⁸

Македонски законодавац је био врло ригорозан кад је заузимао суд о потенцијалној пантофлажи, у погледу рокова и сфера

доније, Владе Републике Македоније, постављена и именована лица у државној управи и другим државним органима, правосуђу, јавним предузећима, установама, другим правним лицима државне управе и локалне самоуправе, одборници општинских већа, одборници Већа града Скопља, као и лица запослена преко агенције за привремено запошљавање са овлашћењима утврђеним законом.

44) Члан 5. Закона, *supra* note 40.

45) Члан 3. став 1 Закона.

46) Члан 18. Закона.

47) Члан 20. Закона.

48) Члан 9. Закона.

деловања бивших функционера, што је резултирало решењем да функционер у року од три године по престанку функције или запослења не може да буде запослен у предузећу у ком је вршио контролу нити може да успостави било какав уговорни однос за вршење јавних овлашћења и дужности. Законом је изричито забрањено да у року од три године функционер стиче акције по било ком основу у правном лицу у ком је радио или вршио надзор. Функционеру је онемогућено да у року од две године након престанка вршења јавних овлашћења да заступа физичка или правна лица у органу у ком је претходно радио, ако узима учешће у доношењу одлука у неком предмету.⁴⁹

Закон предвиђа обавезу пријављивања о постојању или непостојању сукоба интереса (изјава о сукобу интереса) Државној комисији за спречавање корупције у року од 30 дана од преузимања вршења јавних овлашћења. У случају постојања сумње да је посредни ситуација која представља сукоб интереса, функционер подлеже законској обавези да о томе обавести Државну комисију за спречавање корупције. Надлежности овог антикорупцијског органа кад је посредни сукоб интереса своде се на класичне нормативне активности (доношење Националног програма и акционог плана за превенцију сукоба интереса, давање мишљења о предлозима закона који се односе на спречавање сукоба интереса), процедуралне (проверавање изјава о постојању или непостојању сукоба интереса, разматрање случајева сукоба јавног и приватног интереса који произилазе из овог и других закона, спровођење мера предвиђених овим законом), координишуће (сарадња са другим државним органима у спречавању појаве сукоба интереса), едукативне (информише јавност о случајевима сукоба интереса, спроводи едукативне активности).⁵⁰ У случају да утврди постојање сукоба интереса у поступку и роковима предвиђеним законом, Државна комисија има на располагању три врсте мера: јавну опомену, иницијативу за покретање дисциплинског поступка за утврђивање дисциплинског прекршаја и иницијативу за разрешење вршења јавних овлашћења или дужности.⁵¹

2.5. Црна Гора

Нормирање сукоба интереса има интересантну генезу и у Црној Гори. Пионирски кораци црногорског законодавца из 2004.

49) Члан 17. Закона.

50) Члан 21.

51) Члан 25.

године, када је донет Закон о конфликту интереса нису уродили плодом јер је законски текст оскудевао контролним механизмима који би ефикасно превенирали овај коруптивни ризик. Након четири године примене мањкавог закона, уследило је друго нормирање у виду Закона о спречавању сукоба интереса,⁵² који је изменио физиономију Комисије за спречавање сукоба интереса, органа који има превентивну улогу јачања свести јавних функционера о предупредивању уписа приватног у јавни интерес. Надлежности Комисије биле су оријентисане на: вођење поступка и доношење одлука о повреди овог закона, давање мишљења о постојању сукоба интереса, утврђивање вредности поклона, давање мишљења на нацрте закона и других прописа који се односе на материју сукоба интереса, иницирање измена и допуна закона ради њиховог хармонизовања са европским тековинама и другим међународним стандардима у домену антикорупцијске иницијативе и транспарентности пословних трансакција, подношење захтева за покретање прекршајног поступка.⁵³ Због евроинтеграцијског процеса надлежности Комисије за спречавање сукоба интереса од 1.1.2016. године преузела је Агенција за антикорупцију као ново, независно и самостално антикорупцијско тело. Из наведених побуда, деценију након првог нормирања сукоба интереса, донет је Закон о спречавању корупције⁵⁴ који је усавршио концепт сукоба интереса у вршењу јавних функција, као ситуације у којој приватни интерес функционера утиче или може да утиче на његову непристрасност у вршењу јавне функције.

По узору на македонског, црногорски законодавац предвиђа обавезу за јавне функционере да дају изјаву о постојању сукоба интереса органу у ком врше јавну функцију, у случају да учествује у расправи и одлучивању у ствари у којој они или са њима повезана лица имају приватни интерес. Изјава се прослеђује Агенцији за антикорупцију која доноси мишљење о постојању сукоба интереса, које даље прослеђује функционеру и органу који доноси одлуку о изузећу функционера, уколико је утврђено да постоји сукоб интереса.⁵⁵ Као потенцијалне кориснике сукоба интереса („повезана лица“) законодавац је одредио сроднике функционера у правој линији и побочној линији до другог степена сродства, тазбинске сроднике до првог степена сродства, брачне и ванбрачне партнере, усвојоце и усвојенике, чланове заједничког домаћинства и друга физичка и правна лица са којима је јавни функционер у пословном односу.⁵⁶

52) Закон о спречавању сукоба интереса, *Сл. лист Црне Горе*, бр. 01/09, 41/11, 47/11.

53) Исто, члан 40.

54) Закон о спречавању корупције, *Сл. лист Црне Горе*, бр. 53/2014.

55) Исто, члан 8.

56) Исто, члан 6. став 4.

Закон је забранио функционерима низ руководећих активности у привредним друштвима (да буду председници, овлашћени заступници или чланови органа управљања, извршни директори, менаџери) и обавезу да пренесу управљачка права на друга физичка или правна лица, уз напомену да законодавац не износи изричиту забрану да то буду лица која спадају у законску категорију повезаних лица (*post festum* ће ова лица постати повезана).⁵⁷ Поред тога, јавни функционери не могу да врше јавне функције у јавним предузећима и јавним установама нити могу да закључују уговоре о пружању услуга и пословној сарадњи.⁵⁸ Законодавац је стао у заштиту јавног интереса при осмишљавању ограничења по престанку јавне функције, забранивши функционерима да у периоду од две године по престанку функције пред органом јавне власти у ком је вршио функцију: а) буду пуномоћници или представници приватних ентитета или међународне организације које су у пословном односу са тим органом власти; б) заснују радни однос или успоставе пословну сарадњу са наведеним субјектима који остварују корист на основу одлука органа власти у којем је функционер обављао функцију; в) заступају правна или физичка лица у предмету у ком су у својству јавног функционера учествовали у одлучивању; г) обављају послове управљања или ревизије у правном лицу у ком су најмање једну годину пре престанка јавне функције његове дужности биле сродне; д) ступе у уговорни однос или другу форму пословне сарадње; ђ) употребе поверљиве информације до којих су дошли у вршењу јавне функције у лукративне сврхе за себе или другог или наношењу штете другом (изузетак су информације које су иначе доступне јавности).⁵⁹ Законодавац је за повреду законских одредаба које се односе на сукоб интереса, предвидео новчане казне за прекршаје правног лица и одговорног лица у правном лицу или државном органу, органу државне управе, органу локалне управе или локалне самоуправе, за прекршаје функционера и лица којима је престала функција.⁶⁰

2.6. Босна и Херцеговина

Комплексно државно уређење Босне и Херцеговине осликава се и у плурализму законодавстава о сукобу интереса, те постоји крвни закон на државном нивоу и низ закона на ентитет-

57) Исто, чланови 11. и 10.

58) Детаљније види: Исто, чланови 12. и 14.

59) Исто, члан 15.

60) Види: Исто, чланови 102-104.

ским нивоима (Закон о сукобу интереса у институцијама Босне и Херцеговине, Закон о спречавању сукоба интереса у органима власти Федерације БиХ и Закон о спречавању сукоба интереса у институцијама Брчко Дистрикта БиХ). До 2014. године, када су ступиле на снагу најновије законске измене на централном нивоу власти, Централна изборна комисија БиХ је била надлежна за примену прописа о сукобу интереса на државном нивоу, федералном и на нивоу Брчко дистрикта. Надлежности Централне изборне комисије пренете су на новоформирану Комисију за одлучивање о сукобу интереса, састављену од девет чланова (по три члана представничког дома и Дома народа Парламентарне скупштине БиХ, и директора и два заменика директора Агенције за превенцију корупције и координацију борбе против корупције БиХ, као чланови према положају).⁶¹ На нивоу ентитета Републике Српске фигурирале су две регулаторне инстанце – Комисија за спречавање сукоба интереса у органима власти Републике Српске као првостепена и Комисија за жалбе као другостепена.

Законодавци на различитим нивоима власти у БиХ имали су намеру да на што јединственији начин нормирају сукоб интереса и у том науму су донекле успели. Закон о сукобу интереса у институцијама власти Федерације БиХ⁶² је по својим решењима сродан закону на државном нивоу, за разлику од Закона о спречавању сукоба интереса у органима власти Републике Српске,⁶³ који је мање рестриктиван.

Креатори закона о сукобу интереса размимоилазе се у концептуализацији категорије изабраних представника. Кровни закон као изабране представнике наводи непосредно изабране чланове Председништва БиХ. Закон на федералном нивоу председника и потпредседника Федерације (које бира Парламент) наводи као носиоце извршних функција, док су у Републици Српској непосредно изабрани шеф државе и потпредседници носиоци извршних функција. Круг бенефицијара сукоба интереса је екстензивно постављен у кровном закону и обухвата сроднике (сроднике у правој линији, сроднике у побочној линији до трећег степена, тазбинске сроднике до другог степена и дете брачног друга) и блиске сроднике (брачни и ванбрачни партнер, дете, мајка, отац,

61) Види: Члан 17. Zakona o izmjenama i dopunama zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik BiH*, br. 87/13, Internet, http://apik.ba/zakoni-i-drugi-akti/Zakoni/drugi-vazniji-zakoni/Zak_o_iz_i_dop_zak_o_suk_in_u_in_vl_BiH_87-13_bs.pdf, 08/01/2018.

62) Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti FBiH, *Službene novine FBiH*, br. 70/08.

63) Zakon o sprečavanju sukoba interesa u institucijama vlasti Republike Srpske, *Službeni glasnik RS*, 73/08.

усвојитељ и усвојеник изабраног функционера, носиоца извршне функције или саветника).⁶⁴

Нормативни креатор Републике Српске је био либералнији у осмишљавању круга потенцијалних корисника сукоба интереса, подразумевајући под тим само чланове породице⁶⁵ (брачни или ванбрачни партнер, дете, усвојеник, усвојилац, дете брачног друга изабраног представника, носиоца извршне функције или саветника). Либерализам поменутог законписца рефлектује се и у одсуству забране јавним функционерима да буду чланови надзорних одбора управних организација, за разлику од централног државног законписца који је апострофирао инкомпатибилитет јавне функције са чланством у пословодном одбору или дирекцији као и обављање дужности директора агенције за приватизацију.⁶⁶

Нормативни оквири о сукобу интереса у БиХ начелно забрањују функционерима да пружају личне услуге јавним и приватним предузећима која послују са владама на било ком нивоу. Најрадикалнију забрану у том погледу садржи Закон о сукобу интереса у институцијама Брчко дистрикта БиХ који спречава јавне функционере да закључују уговоре о пружању јавних услуга са било којим јавним предузећем и само са оним приватним предузећем која су закључила уговор или послују са Дистриктом уз два кумулативна услова од којих је један временски (у периоду док јавни функционери обављају своју дужност) други се односи на вредност уговора или посла који прелази вредност од 5.000 конвертибилних марака на годишњем нивоу.⁶⁷

Законодавство Републике Српске у свом заштитнички настројеном маниру према јавним функционерима није их недвосмислено нити изричито спречило да закључују личне (консултантске) уговоре са владом и са јединицама локалне самоуправе иако им је забранило да закључују уговоре у пружању личних услуга са јавним предузећима и привредним друштвима који закључују уговоре са владом у износу до 30.000 конвертибилних марака на годишњем нивоу.⁶⁸

64) Члан 3, ставови б и с, *Zakon o sukobu interesa u insitucijama Bosne i Hercegovine*, *Službeni glasnik BiH* 16/02, 14/03, 12/04, 63/08.

65) Члан 4. став 1, тачка г, *Zakon o sprečavanju sukoba interesa u institucijama vlasti Republike Srpske*, *Službeni glasnik Republike Srpske*, 73/08.

66) Види: TI BiH, *Sukob interesa: Vodič kroz pojmove i zakone u BiH*, стр. 39, Internet, <https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2011/05/Sukob-interesa-vodic-kroz-pojmove-i-zakone-u-BiH.pdf>, 18/01/2018.

67) Члан 8. став 2, *Zakona o sukobu interesa u insitucijama Brčko distrikta Bosne i Hercegovine*, *Službeni glasnik Brčko distrikta BiH* 43/08 i 47/08.

68) Члан 7., *Zakon o sprečavanju sukoba interesa u institucijama vlasti Republike Srpske*.

ЛИТЕРАТУРА

- Милић Дејан А., „Непотизам – посебан облик сукоба интереса јавних функционера“, *Свеске за јавно право*, Фондација центар за јавно право, Сарајево, бр. 21/2015, стр. 23-43.
- Перић Дилигенски Тијана, „Антикоруптивни капацитети Републике Србије у светлу међународних интеграција“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр.1/2015, год. 22, vol. 47, стр. 109-119.
- Скерлић Јован, *Сабрана дела, књига седма*, Просвета, Београд, 1964.
- Хркаловић Милош Д., „Одбор Агенције за борбу против корупције и одлучивање по жалбама – пракса од 2011. до 2013.“, *Администрација и јавне политике*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 3/2015, год I vol. 3, стр. 77-93.
- Kregar Josip, „Korupcija: neznanje nije opravdanje“ u zborniku: *Korupcija i povjerenje* (priredili: Josip Kregar, Duško Sekulić, Željka Šporer), Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, Zagreb, 2010.
- Kulundžić Zvonimir, *Politika i korupcija u Kraljevskoj Jugoslaviji*, Stvarnost, Zagreb, 1968.
- Lipset Seymour Martin, Lenz Gabriel Salman, „Corruption, Culture and Markets“, in: *Culture Matters: How Values Shape Human Progress* (eds. Lawrence E. Harrison, Samuel P. Huntington), Basic Books, New York, 2000, стр. 112-125.
- Peric Diligenski Tijana, „The anti-corruption paradigm in Macedonia in light of the European Union Accession process“ in: *Macedonia, Social, Political and Ecomomic Issues* (eds. Vesna Stanković Pejnović, Mirjana Stanković), Nova Science Publishers Inc., New York, 2017, стр. 161-163.

Нормативни акти:

- Устав Републике Србије, *Сл. гласник РС* бр. 98/2006.
- Законот на спречување судир на интереси, *Службен весник на Република Македонија* 70/2007, 128/2009 и 6/2012.
- Закон о спречавању сукоба интереса, *Сл. лист Црне Горе*, бр. 01/09, 41/11, 47/11.
- Закон о спречавању корупције, *Сл. лист Црне Горе*, бр 53/2014.
- Закон о Агенцији за борбу против корупције, *Сл. гласник РС*, бр. 97/2008, 53/2010, 66/2011 – одлука УС, 67/2013 – одлука УС, 112/2013 – аутентично тумачење и 8/2015 – одлука УС.
- Закон о integriteti in preprečevanju korupcije – uradno prečiščeno besedilo – *ZIntPK-UPB2* од 2.9.2011., Internet, <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5523>, 10/01/2018.
- Закон о спречавању sukoba interesa, *Narodne novine RH* 26/11, 12/12, 124/12, 126/12 – odluka US, 48/13, 57/15.

Zakon o sukobu interesa u insitucijama Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik BiH* 16/02, 14/03, 12/04, 63/08.

Zakon o sukobu interesa u insitucijama Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik Brčko distrikta BiH* 43/08 i 47/08.

Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti FBiH, *Službene novine FBiH*, br. 70/08.

Zakon o sprečavanju sukoba interesa u institucijama vlasti Republike Srpske, *Službeni glasnik RS*, 73/08.

Zakon o izmjenama i dopunama zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik BiH*, br. 87/13, Internet, http://apik.ba/zakoni-i-drugi-akti/Zakoni/drugi-vazniji-zakoni/Zak_o_iz_i_dop_zak_o_suk_in_u_in_vl_BiH_87-13_bs.pdf, 08/01/2018.

Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije – uradno prečišćeno besedilo – *ZIntPK-UPB2*.

Интернет извори:

Recommendation of the Council on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service, Internet, <http://www.oecd.org/governance/ethics/2957360.pdf>, 15/01/2018.

TI BiH, *Sukob interesa: Vodič kroz pojmove i zakone u BiH*, Internet, <https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2011/05/Sukob-interesa-vodic-kroz-pojmove-i-zakone-u-BiH.pdf>, 18/01/2018.

Tijana Peric Diligenski, Predrag Terzić

CONFLICT OF INTEREST OF PUBLIC OFFICIALS – DE LEGE LATA

Resume

In this paper the concept of the conflict of interests of public officials is analyzed as a *par excellence* form of corruption in the states formed in the territory of the former Yugoslavia. In anti-corruption post-Yu legislation special attention is given to the normative regulation of conflict of interest as a form of corruptive risk in the political sphere. *Ratio legis* of such legislation is conducting prevention of the abuse of public authority of public officials and the preclusion of situations in which private interests can prevail over the public interests. Using the comparative method, the coauthors analyzed varieties in the normative and institutional design of the conflict of interest phenomenon, related

with public officials in the positive anti-corruption legislation of Serbia, Croatia, Slovenia, Montenegro, Macedonia, and Bosnia and Herzegovina. Findings of papers confirm that the prevention of conflict of interest in the countries included in the research sample is an internationalized category, created by European Union's conditionality mechanisms.

Keywords: conflict of interest, public officials, close persons, pantouflage, Serbia, Croatia, Slovenia, Montenegro, Macedonia, Bosnia and Herzegovina

* Овај рад је примљен 30. јануара 2018. године, а прихваћен на састанку Редакције 26. фебруара 2018. године.