

Сукоб интереса

Приручник за радна тела за праћење примене
Етичког кодекса понашања функционера локалне самоуправе

Београд, јануар 2007



СТАЛНА КОНФЕРЕНЦИЈА
ГРАДОВА И ОПШТИНА



Сукоб интереса

Приручник за радна тела за праћење примене Етичког
кодекса понашања локалних функционера

Аутор Немања Ненадић

Рецензент Драган Вујчић

Издавач

Стална конференција градова и општина

За издавача

Ђорђе Станичић

Главни и одговорни уредник

Зорица Вукелић

Лектура и коректура

Анђела Иванић

Графичка припрема и штампа

„Сообо“ графичка продукција

Тираж

1.000

ИСБН

978-86-82455-60-8

Публикацију можете преузети са сајта
Сталне конференције градова и општина
www.skgo.org

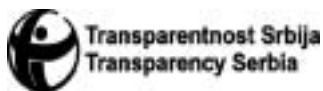
Садржај

УВОД.....	5
Шта је сукоб интереса?	7
Сукоб интереса – различите врсте и шта треба урадити	10
Сукоб интереса у позитивноправним прописима	13
- III.1. Сукоб интереса као уставна категорија у Србији	13
Закон о спречавању сукоба интереса и други прописи.....	19
- IV.1. Мере које се могу изрећи због кршења закона и могућност правне заштите	20
- IV.2. Осврт на поједине одредбе Закона о спречавању сукоба интереса и опис њихове досадашње примене	21
Други закони и сукоб интереса.....	32
Етички кодекс понашања функционера локалне самоуправе и сукоб интереса.....	33
- VI.1. Ко су функционери?	33
- VI.2. На које се функционере на локалном нивоу, према ставу републичког одбора за решавање о сукобу интереса примењује закон	34
- VI.3. Првенство закона и јавног интереса над приватним.....	35
- VI.4. Забрана сукоба интереса	39
- VI.5. Давање података о имовном стању	40
- VI.6. Ограничење обављања више функција / неспојивост надзорних функција	42
- VI.7. Изузимање из поступка (члан 12, став 1 и члан 14 Етичког кодекса)	44
- VI.8. Забрана остваривања користи при одлучивању (члан 13 став 2 Кодекса)	45
- VI.9. Поклони	46
- VI.10. Забрана искоришћавања положаја са одложеним дејством..	48
АНЕКС I.....	49
АНЕКС II.....	50



Увод

Етички кодекс понашања функционера локалне самоуправе поклања дужну пажњу питањима регулисања и онемогућавања сукоба интереса. У областима где постоје законске норме одредбе Кодекса подупиру њихову снагу тиме што пружају прилику да се евентуално непримерено понашање функционера испита пред локалним радним телом за праћење примене Етичког кодекса понашања функционера локалне самоуправе, чак и пре него што то учини надлежни републички орган. Тамо где су закони „попустљивији“ према функционерима, Кодекс ступа на сцену као коректив, тражећи од функционера да усклађују своје интересе са јавним и уздржавају се од неетичких поступака које законодавац није могао или није желео стриктно да пропише.



Оно што је битно за упознавање чланова радног тела за праћење примене Етичког кодекса са материјом сукоба интереса, јесте не само анализа појединих одредаба Кодекса, већ и: бројност одредаба о сукобу интереса у Кодексу, постојање норми које уређују ова питања у другим актима, почев од Устава до прописа којима се уређују поступци одлучивања, рад Републичког одбора за решавање о сукобу интереса и интензивно трагање за што бољим решењима за спречавање и решавање о сукобу интереса у свету и у Србији.

Ова публикација има управо то за циљ, јер нуди члановима радних тела која прате примену Етичког кодекса понашања локалних функционера, али и широј јавности, тумачења хипотетичких ситуација које могу представљати повреду Кодекса, теоријску основу сукоба интереса и појмова јавног и приватног интереса, преглед уставних и законских норми, кључних ставова Републичког одбора и кључних дилема пред којима се налазе законодавци и практичари у овом тренутку наше динамичне свакодневице.

Најзад, треба рећи и то да се на основу искустава из других земаља може очекивати да ће управо у овој области, код оцене етичности пос-

тупања функционера и код пружања превентивних савета функционери-ма, постајати све значајнија улога радних тела која прате примену Етичког кодекса понашања локалних функционера.

Немања Ненадић
Програмски директор, Транспарентност Србија

I. Шта је сукоб интереса?

У свакодневном говору под појмом „сукоб интереса“ може се подразумевати низ различитих ситуација. Међутим, пре него што дефинишемо појам сукоб интереса морамо прво видети шта су то интереси и ко их може имати, а затим и како између различитих интереса настаје сукоб.

Интереси

Сваки појединац има своје интересе, чијем задовољењу тежи током живота или у некој конкретної ситуацији. Неки такви интереси су материјалне природе – нпр. решавање стамбеног питања, куповина новог аутомобила итд. Кроз остваривање неких интереса задовољавају се и материјалне и духовне потребе – нпр. изградња куће, која ће служити не само зато да се појединац заштити од лошег времена и лопова, већ и да у њој ужива са члановима породице; куповина аутомобила, који ће возачу донети престиж у друштву. Најзад, неки интереси неког појединца су у великој мери нематеријалне природе, нпр. задовољење његове жеље да град у којем живи изгледа уредно, да оближње шуме буду насељене птицама, да други људи деле његова уверења о моралу, будућности, нацији, религији, политици...

Као и појединци, материјалне и нематеријалне интересе имају и уже и шире заједнице: породице, кругови пријатеља и суседа, удружења, политичке странке, нације. Своје интересе, који су углавном материјалне природе, имају и разни привредни субјекти, на пример, фирме које производе нека добра или пружају услуге, фирме које та добра и услуге продају, али и корисници који та добра и услуге набављају. Интереси тих фирми не морају се у свакој конкретної ситуацији поклапати са интересом сваког њиховог власника, нити са интересом сваког ко за такву фирму ради.

Слично привредним субјектима, интересе имају и разни субјекти који припадају јавном сектору – државни органи, органи локалне самоуправе,

јавна предузећа, јавне установе, јавни фондови. С обзиром на њихову преваходну мисију – задовољења онога што се назива „јавним интересом“ – субјекти из јавног сектора теже задовољењу одређених материјалних и нематеријалних интереса заједнице.

Одређивање интереса

Шта је интерес појединца одлучује појединац сам. Понекада заједница својим законима уређује да у неким ситуацијама неко други може одлучивати о интересима одређеног појединца у вези с којим се сматра да он то не може на одговарајући начин сам да чини: на пример, такво право се даје родитељима у односу на малолетно дете, или старатељима за лица која нису довољно умно развијена или која способност расуђивања изгубе услед какве болести.

Интереси правно непотпуно уређених заједница (нпр. породица, круг пријатеља или људи који деле слична уверења) одређују се теже, и лако се може десити да неки члан заједнице поступи у уверењу да то чини у интересу заједнице, а да се остали са тим прећутно или јавно не сложе. Када је пак рад заједнице регулисан спољним или унутрашњим правилима (нпр. удружење, политичка странка, црква), таквих недоумица може бити мање – јер се интересом заједнице, у случају сумње, сматра оно што као такво утврде надлежни органи у прописаном поступку. На сличан начин се одлучује и о томе шта представља интерес неког привредног субјекта.

Кад је пак реч о субјектима из јавног сектора, одлучивање је донекле сложеније. Сви прописи које доносе органи власти и локалне самоуправе, па чак и одлуке које субјекти из овог сектора, функционери и службеници који у њима раде доносе у конкретним ситуацијама, требало би да одређују или да доприносе спровођењу јавног интереса. Међутим, у крајњој линији, не питају се само ти органи, функционери и службеници о томе шта је јавни интерес и како се он задовољава, већ и грађани који у демократском поретку дају легитимитет власти. Због тога демократија институционализује неке видове непосредног учешћа грађана у одређивању јавног интереса (избори, референдум, опозив, јавне расправе), али теоретичари остављају и могућност тим истим грађанима да демократију која се извргне у тиранију, окупацију или неки други, са становишта народне суверености изопачени вид владавине, промене у други облик.

Сукоб интереса

Очигледно је да се различити интереси стално налазе у сукобу, пре свега због немогућности да сви буду задовољени истовремено.

На пример: када за једно радно место конкурише више добрих кандидата, они лично, њихове породице и политичке странке имаће међусобно супротстављене интересе; у таквом положају ће бити и продавци исте врсте сира на некој пијаци када нема довољно купаца за сву изнету робу; државе које одређују колико ће нафте прерадити и државе које само троше нафту; најзад, и сваки појединац се свакодневно суочава са сукобом у задовољењу више супротстављених индивидуалних интереса.

И субјекти јавног сектора на много сложенији начин стално раде у својеврсном сукобу интереса. То је најочигледније када се усваја буџет државе или неке општине и када политички представници народа посредно утичу на то у којој мери ће разни јавни интереси и потребе заједнице моћи да буду задовољени. На другом нивоу се у јавном сектору, уз знатно мањи увид јавности, одлучује о јавном интересу и када се доносе одлуке о запошљавању, унапређењу или отпуштању из јавне службе, о давању дозвола за рад, о цени закупнине пијачних тезги, о томе да ли неки преступник треба да оде у затвор или да плати новчану казну и слично.

II. Сукоб интереса – различите врсте и шта треба урадити

Око природе сукоба интереса у самом закону има пуно недоумица. Без обзира на то шта је законодавац рекао или желео да каже, при разма-трању постојања сукоба интереса требало би доћи до следећих прет-поставки:

1. Сукоб интереса је ситуација која је потенцијално штетна за јавни интерес, али не мора представљати сама за себе преступ, нити мора настати вољом појединца који се у таквом сукобу интереса налази.
2. Ситуација сукоба интереса може се разликовати по врсти на следећи начин: **а) актуелни сукоб интереса** је када јавни службеник одлучује поводом конкретне ствари, нпр., да ли ће закључити уговор са фирмом чији је власник његов блиски рођак или пријатељ или са неком другом; **б) потенцијални сукоб интереса** је, нпр. када општински функционер има приватну пекару и учествује у раду тела које је надлежно да регу-лише у којим градским областима се може дозволити рад приватних пекара, али до таквог одлучивања још није дошло; **в) привидни сукоб интереса**, нпр., када општински одборник учествује у раду радног тела те исте скупштине општине, чији циљеви постојања и рада нису супрот-стављени циљевима постојања саме скупштине општине.
3. Први циљ регулисања сукоба интереса јесте да се смањи број ситуација (искушења) у којима сукоб интереса може уопште настати. Тај се циљ остварује кроз сет норми познатих у позитивном праву и етичким кодексима попут одредаба о забрани истовременог обављања више функција, обавезном изузећу из поступка одлучивања у стварима у којима функционер има неки стварни или претпостављени приватни интерес, али и да се уздржава од уласка у односе услед којих се сукоб интереса може у будућности појавити (закључивање уговора о личном ангажовању са физичким и правним лицима, узимање позајмица и кредита под повољнијим условима од уобичајених, примање већих поклона).

4. С обзиром на то да није могуће унапред предвидети све ситуације које могу да доведу до сукоба интереса, нити треба забранити поступање функционерима и јавним службеницима у неким ситуацијама када неки вид сукоба интереса постоји, а за који функционер не сноси одговорност, прописи којима се регулише сукоб интереса имају и други циљ – **разрешавање у корист јавног интереса**. Другим речима, члан комисије за набавке није крив због тога што је фирма његовог брата конкурисала на тендеру, нити би било оправдано да та фирма претрпи штету зато што рођак власника ради за орган који врши набавку, али је очигледно да тај службеник не може непристрасно да одлучује о датој набавци и да би требало да природу свог сукоба интереса пре свега обелодани, а затим и да омогући својим понашањем непристрасно одлучивање.
5. Пошто је превасходни циљ регулисања да се спречи наступање сукоба интереса, а када то није могуће, да се разреши у корист јавног интереса, оно што се санкционише када се норме прекрше јесте: **а) непоштовање правила која треба да предупреду сукоб интереса** (нпр. истовремено обављање две неспојиве функције, обављање забрањене професионалне делатности, примање већих поклона); **б) непоштовање правила о начину разрешавања сукоба интереса** (нпр. учествовање у поступку из којег се функционер или службеник морао изузети); **в) кршење обавеза функционера у вези са поступком у којем се утврђује повреда правила** (нпр. неодазивање функционера или службеника на позив надлежног органа да се изјасни о околностима случаја, да достави тражене податке); **г) стављање приватног интереса изнад јавног у конкретної ситуацији** (нпр. доношење одлуке којом се привилегује један кандидат за запошљавање у јавној служби, један добављач у поступку набавки, једна категорија лица приликом доношења неког општег правног акта – при чему је битан елемент постојање приватног интереса службеника или функционера који одлучује да се такво привилеговање изврши). Треба увек имати у виду, када је реч о последњој, горе разматраној тачки (под г) оно што се санкционише није сукоб интереса као ситуација, већ чињеница да је функционер или службеник, занемаривши своју службену дужност и правила о спречавању и разрешавању сукоба интереса, поступио у сукобу интереса и нанео доказану или претпостављену штету јавном интересу. Такво поступање може садржати и елементе неких кривичних дела (на пример, злоупотребе службеног положаја).

Дужност је јавних функционера и јавних службеника да поштују правила о спречавању сукоба интереса, правила о разрешавању сукоба интереса у корист јавног интереса као и да поштују и поступак у којем се утврђује да ли су та правила прекршили.

Када се налазе у актуелном сукобу интереса обавезе функционера се односе на то да се сукоб интереса разреши ефикасно у корист јавног интереса и да свима буде јасно да је тако учињено. Када се налазе у потенцијалном сукобу интереса, њихов задатак је да отклоне могућност да такав сукоб интереса прерасте у актуелни, нарочито ако је таква обавеза прописана, али и да се уздрже од свесних поступака који омогућавају да до сукоба интереса дође. Када, међутим, постоји само привидан сукоб интереса, дужност је функционера и службеника да укажу због чега није реч о стварном сукобу интереса и да на тај начин очувају углед функције и јавне службе.

III. Сукоб интереса у позитивноправним прописима

Многобројни облици сукоба интереса, који су описани у досадашњем тексту, нису идентични ономе што законодавци широм света, па и у Србији подразумевају када говоре о сукобу интереса. Због тога не чуди што је почетком овог века, када је у Србији почело да се говори о потреби доношења Закона о спречавању сукоба интереса међу грађанима било веома много недоумица око тога на шта се уопште мисли. Појам је у међувремену постао део позитивног права већ и „ушао у уши“ народу, али то не значи да су све недоумице разрешене.

Треба зато одмах рећи да законодавци, када говоре о сукобу интереса, имају на уму оне његове облике до којих долази када су међусобно супротстављени службена дужност неког ко о јавном интересу одлучује и приватни интерес, који тај појединац има као личност са одређеним потребама и уверењима или као члан неке шире заједнице.

III.1. Сукоб интереса као уставна категорија у Србији

Промене у законодавној области до којих је дошло у Србији, нарочито од 2001. до данас, утицале су на то да се и у нацрте, а затим и у коначну верзију новог Устава Србије (2006.) унесу и одредбе које непосредно или посредно говоре о сукобу интереса и регулишу или постављају основе за регулисање разних његових облика.

У члану 6. Устава, чији је наслов „Забрана сукоба интереса“ каже се:

Нико не може вршити државну или јавну функцију која је у сукобу са његовим другим функцијама, пословима или приватним интересима.

Постојање сукоба интереса и одговорност при његовом решавању одређују се Уставом и законом.

Наравно да је добро што је уставотворац одлучио да овако важно питање као што је сукоб интереса код јавних функционера регулише већ у највишем правном акту, али је отворено питање да ли је то учинио на одговарајући начин. Не улазећи на овом месту у дискусију о томе шта се могло рећи исправније или боље, свакако вреди погледати који је садржај ове уставноправне норме.

Дакле, у првом ставу поменутог члана Устава поставља се једна забрана. Та забрана се односи на носиоце државних и јавних функција. У самом Уставу се посредно одређују неке државне функције, а питање шта се сматра јавном функцијом препушта се законодавцу на даљу разраду.

Занимљиво је приметити да је у ранијем периоду схватање јавне функције било различито. Док није било спора да се под јавном функцијом подразумевају оне које у државним органима врше на одређени период изабрана, постављена или именована лица, као ни њихове колеге у органима на нижим нивоима територијалне организације (покрајина, градови, општине), било је мање јасно да ли се под јавном функцијом сматрају и оне које се врше у јавним предузећима, јавним установама, јавним фондовима или оне које се обављају професионално и стално (нпр. судијска функција). Раније је такође преовлађивало схватање да се и неке функције у недржавним телима могу сматрати јавним функцијама – на пример, високи положаји у хијерархији политичких странака. Последица овога је била да су страначки прваци прибегавали „замрзавању“ својих страначких функција за време мандата на положају који је према позитивним прописима био „неспојив са вршењем других јавних функција“.

Међутим, почев од 2004. године, јавна функција постаје законом дефинисана категорија, омеђена путем два мерила. Прво мерило за оцену да ли је нека функција јавна јесте то где се она врши. Законска дефиниција обухвата само поједине ентитете из јавног сектора (државни органи, органи територијалне аутономије, органи локалне самоуправе, органи јавних предузећа, јавних установа итд.); друго мерило је начин доласка на функцију – избор, или постављење или именовање, чиме су из круга јавних функционера искључени они који одређене функције врше по основу закљученог уговора о раду или уговора о делу.

Треба рећи да је забрана из првог става уставне норме изузетно строга. Уколико би се дословно применила, не само да би се ефикасно спречила свака могућност сукоба интереса, већ практично не би могло бити никога ко би се могао прихватити државне или јавне функције. Због тога се ова

забрана не може схватити другачије него као једна декларативна тежња, која се у пракси мора спровести тако да се задовољи не само потреба спречавања сукоба интереса већ и потреба да се омогући ефикасно обављање државних и јавних функција.

Један део ове забране могао би се одговарајућом законском нормом преточити у ефикасно решење за неке проблеме којима обилује наша пракса. Тако би на пример, неко ко жели да се прихвати државне или јавне функције морао претходно да престане да врши друге функције које су са њом у сукобу (на пример, министар или председник општине не би могао истовремено да врши функцију у другим органима на републичком или општинском нивоу, али би могао да задржи положај у удружењу љубитеља цез музике или у међународном удружењу стручњака за кривично право).

Јавни функционер би такође био дужан да се пре прихватања функције одрекне учешћа у својим ранијим пословним активностима кад год она могу довести до сукоба са његовом јавном функцијом. То су све оне пословне активности које би могле да утичу на доношење одлука функционера о питањима од јавног интереса. Такве пословне активности се међутим не могу унапред побројати ни у једном правном акту, и постојање сукоба интереса се мора ценити у конкретним околностима. На пример, неки народни посланик или члан Владе који је сувласник фирме за увоз беле технике може при доношењу многобројних општих правних аката у извршној или законодавној власти имати сукоб интереса када се одлучује о питањима која могу утицати на пословање његовог предузећа. Очигледно је да би могућности да овакав сукоб интереса наступи биле далеко мање када би сувласник те фирме вршио функцију директора дома здравља или члана надзорног одбора јавног комуналног предузећа – такав функционер би заправо био у сукобу интереса због свог пословања само у ситуацијама када се доносе појединачне одлуке о пословању установе или јавног предузећа којим руководи (на пример, одлука о томе од које фирме ће бити извршена набавка беле технике).

Међутим, уставна забрана обављања функције „која је у сукобу са приватним интересима функционера“ практично је непримењива, и појам „приватног интереса“ зато треба тумачити веома уско, знатно уже од језичког значења. На пример: приватни интерес многих функционера јесте да проводе више времена са породицом или у одмору, а тај интерес је очигледно супротан потреби ангажовања тог функционера за јавно добро. Зато је у оваквим ситуацијама најлогичније, иако не и потпуно у складу са словом Устава, тумачити да је забрањено подредити јавну функцију приват-

ним интересима, а не да неко због приватних интереса које има не може обављати јавну функцију.

Други став уставне одредбе о сукобу интереса говори о томе да се постојање сукоба интереса и одговорност при његовом решавању одређују Уставом и законом. Осим што је на овај начин уставотворац обавезао законодавца да уреди шта ће се сматрати сукобом интереса и ко ће бити одговоран за његово решавање (у корист јавног интереса), то је делимично и сам учинио.

У самом Уставу се, осим већ описаног члана који говори непосредно о сукобу интереса, налазе неке одредбе које су такође од значаја за ову материју. То су одредбе којима се одређује неспојивост функција, што је један од основних механизма за спречавање да до сукоба интереса уопште дође:

- Народни посланик не може бити посланик у скупштини аутономне покрајине, нити функционер у органима извршне власти и правосуђа, нити може обављати друге функције, послове и дужности за које је законом утврђено да представљају сукоб интереса (члан 102, ст. 3).
- Председник Републике не може обављати другу јавну функцију или професионалну делатност (члан 115).
- Члан Владе не може бити народни посланик у Народној скупштини, посланик у скупштини аутономне покрајине и одборник у скупштини јединице локалне самоуправе, нити члан извршног већа аутономне покрајине или извршног органа јединице локалне самоуправе. Законом се уређује које су друге функције, послови или приватни интереси у сукобу са положајем члана Владе (члан 126).
- Забрањено је политичко деловање судија. Законом се уређује које су друге функције, послови или приватни интереси неспојиви са судијском функцијом (члан 152).
- Забрањено је политичко деловање јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца. Законом се уређује које су друге функције, послови или приватни интереси неспојиви са тужилачком функцијом (члан 163).
- Судија Уставног суда не може вршити другу јавну или професионалну функцију нити посао, изузев професуре на правном факултету у Републици Србији, у складу са законом (члан 173, ст. 1).

Као што се може видети из овог прегледа одредаба Устава Србије, норме о неспојивости функција и послова су разнолико одређене у односу на разне категорије функционера, уз коришћење различитих термина, чак и тамо где је обим забрана сличан.

Тако, по самом Уставу, народни посланици не могу да врше функције у органима друге две гране власти, а не могу да буду ни у представничком телу Покрајине (али могу у својем граду или општини). Слично њима, чланови Владе, не могу да врше функције у друге две гране власти, али ни у извршним и представничким телима Покрајине градова и општина. У оба случаја законом се регулише које још друге функције и послове ови функционери не могу да обављају. Код посланика се још законом прописују неспојиве дужности, а код чланова Владе „приватни интереси који су у сукобу са (тим) положајем“.

Судије, јавни тужиоци и заменици јавних тужилаца по Уставу не смеју политички да делују, а законодавцу се оставља да пропише које су друге функције, послови и приватни интереси неспојиви са њиховим функцијама.

За функцију председника Републике преузета је формулација о неспојивости из ранијег Устава („ниједна друга јавна функција нити професионална делатност“), при чему није узето у обзир (као код, нпр., чланова Владе и народних посланика) да могу постојати још неке функције (нпр. у приватним предузећима, у удружењима) које су неспојиве са вршењем ове одговорне дужности, па тако није извршено ни упућивање на регулисање тих ситуација законом. Код судија Уставног суда, Уставотворац се определио да наведе изричито и један изузетак (професура на правном факултету), када се омогућава да такав функционер обавља додатни посао.

Занимљиво је приметити да се уставотворац није определио за то да у самом Уставу регулише и питања сукоба интереса за носиоце других државних функција у органима који су изричито поменути у Уставу (нпр. Народна банка, Заштитник грађана).

Све у свему, уставотворац је, регулишући сукоб интереса на овај начин, оставио и много дилема, при чему није увек лако разрешити његову намеру. На пример, тиме што је политичко деловање забрањено судијама и тужиоцима, а не и члановима Владе, Скупштине и председнику републике, дало би се закључити да ови други имају право политички да делују (што је и логично, будући да је реч о функционерима који руководе политичким странкама или их оне предлажу). Међутим, уставну забрану поли-

тичког деловања немају ни судије Уставног суда, па се може поставити питање да ли је уставотворац имао намеру да такво деловање омогући.

С обзиром на то да су Уставом, између осталог, прописане неке забране и неспојивости функција, које нису као такве биле прописане у другим прописима, у уставном закону, који је на снази од 10. новембра 2006, регулисан је и „прелазни период“ намењен усаглашавању статуса и обавеза таквих функционера. Да то није учињено, након ступања на снагу Устава, један број функционера би неуставно обављао своје друге функције (нпр. народни посланици који су истовремено посланици у Скупштини Војводине). Члан 17. Уставног закона поставља обавезу таквим функционерима да у року од 90 дана „ускладе свој положај са одредбама Устава којима се уређује неспојивост функција“.

IV. Закон о спречавању сукоба интереса и други прописи

Сукоб интереса је у Закону о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција¹ одређен посредно. Из дефиниције се наине не види шта је то сукоб интереса (нпр. да ли је то нека ситуација, појава, преступ), већ се законодавац определио да описно одреди када сукоб интереса постоји. Према уводној одредби (члан 1, став 2), сукоб интереса постоји „када приватни интерес функционера утиче или може утицати на обављање његове јавне функције“. Покушај одређивања или приближавања појма сукоба интереса је у другом ставу истог члана допуњен тиме што се прописује дужност функционерима да јавну функцију обављају тако да приватни интерес не преовлада над јавним, нити да се између јавног и приватног интереса изазове сукоб.

Као што неки аутори истичу², ове поставке законодавца међусобно противрече³. „Ако сукоб постоји чим постоји приватни интерес, чије потискивање не зависи од воље субјекта, него од објективне спољашње процене реалног или потенцијалног утицаја овог интереса на обављање јавне функције, беспредметна је вредносна дивергенција између јавног и приватног добра и морална обавеза опредељивања за јавно добро. Будући да сукоб постоји чим приватни интерес угрожава јавни, а сврха је Закона да такав сукоб спречи, произилази да сам Закон оповргава ову сврху када, обавезујући функционера да предност даје јавном интересу, полази од претпоставке да се он, да би уопште био у прилици да такав избор учини, већ налази у сукобу интереса. Функционеру се, другим речима, даје немогућа мисија да се у амбијенту постојећег сукоба клони искушења да сукоб изазове. Закон се, с једне стране, самопројектује као средство за спречавање настајања ситуације у којој постоји сукоб интереса, а с друге стране, он у првој својој реченици даје директиву како да се функционер понаша у ситуацији постојећег сукоба.“⁴ Ова противречност, како исти аутор истиче, „заправо открива

¹ Службени гласник Републике Србије, бр. 43 од 20. априла 2004. (у даљем тексту: Закон).

² Др Бељански, адвокат из Новог Сада, члан Републичког одбора за решавање о сукобу интереса.

³ Др Слободан Бељански у тексту „Правни и политички аспекти спречавања сукоба интереса“, објављеном у Архиву за правне и друштвене науке, број 3-4 из 2005, а такође и у књизи Сукоб интереса код јавних функционера и јавних службеника у Србији: Регулатива и надзор над њеном применом, Транспарентност – Србија, 2006.

⁴ Др Бељански, наведено дело.

касније изражену вољу законодавца да у одређеним случајевима сукоб јавног и приватног интереса ипак толерише.⁵

У Закону се осим одређивања сукоба интереса, одређује појам јавног функционера, затим утврђује на које функционере се односи тај закон, које забране, ограничења и обавеза имају функционери и поједине њихове категорије, ко су лица која се сматрају повезаним са функционером, питање поклона које добијају јавни функционери у вези са вршењем дужности, утврђује се обавеза функционера да подносе извештаје о имовини и приходима и садржај тих извештаја, установљава државни орган – Републички одбор за решавање о сукобу интереса и прописују мере које се могу изрећи због утврђеног кршења Закона.

IV.1. Мере које се могу изрећи због кршења закона и могућност правне заштите

Мере које Одбор може изрећи функционеру су мере упозорења, препоруке и одлуке о постојању повреде Закона. Која се мера може изрећи у конкретном случају зависиће пре свега од начина доласка на функцију (нпр., да ли је реч о функционеру изабраном непосредно од стране грађана или не). Ваља рећи да су све ове мере „морално-политичке“ природе. На пример, не постоји обавеза да се разреши функционер након што је изречена „препоруча за разрешење“, па чак ни обавеза надлежног органа да покрене поступак за разрешење након изрицања такве препоруке. Републички одбор је у свом годишњем извештају предложио да се та очигледна слабост превлада делимично тиме што би сам Одбор постао орган овлашћен да поступак разрешења покрене. Међутим, и поред тога се сматра да и овакав вид „санкција“ има своје оправдање и да се у почетној фази примене Закона показао довољно ефективним.⁶

Закон не даје никакву могућност за правни лек функционеру за којег је утврђено одлуком Одбора да је прекршио Закон. Овакво решење се може чинити спорним са становишта уставних права грађана, и права која прои-

⁵ Др Бељански, наведено дело. Као пример се наводи изричита могућност коју Закон оставља да народни посланик, посланик или одборник може бити на руководећем положају у највише једном јавном предузећу и другом правном лицу са већинским учешћем државног капитала.

⁶ Др Бељански у наведеном делу пише: „Мере су деклараторног типа и своде се на поруку и апел. Иако је њихово извршење лишено принуде и препуштено савести функционера или политичкој процени органа који је некога у функционера произвео, показало се да је у почетној фази примене Закона овакав избор „санкција“ имао своје оправдање: није се прибегавало злоупотребама које би биле последица избегавања принуде, изостали су притисци на Републички одбор, створено је поверење у његов рад и изграђен је осећај обавезе да се, у бекству од стигматизације, респектују његова мишљења и одлуке. При том, мање је важно да ли се респект може приписати моралном садржају воље, или је изнуђен, јер је у сваком случају, бар се тако показало у пракси, био довољно ефикасан.“

злазе из потписаних међународних конвенција и других прописа. Анализом прописа долази се до закључка да се немогућношћу подношења жалбе не крше одредбе Закона о општем управном поступку⁷, као и да би се, у зависности од правног схватања које се прихвати, против тих одлука могао водити управни спор.⁸

IV.2. Осврт на поједине одредбе Закона о спречавању сукоба интереса и опис њихове досадашње примене

У Закону је појам сукоба интереса одређен у ставу 2 члана 1, и то тако да обухвата **актуелни** и **потенцијални** сукоб.

У члану 2 дати су критеријуми на основу којих се утврђује на које функционере се односи Закон. Пошто није извршено исцрпно набрајање, није могуће са сигурношћу утврдити колики је то круг лица. У први мах процењивало се да тај број прелази десет хиљада, али ни до данас није утврђена поуздана бројка, мада се процењује да премашује 12 хиљада функција. Један од разлога за такво стање је недостатак сарадње појединих органа чији функционери подлежу овом закону са Републичким одбором, а други је то што није од почетка било јасно да ли се на неке категорије функционера односе обавезе из овог закона.

Извесно је да одређивање овако широког круга обвезника по основу овог Закона, у ситуацији када се уводе нова решења и када та решења треба да спроведу нови органи и по новом поступку, знатно отежава примену Закона

7 Др Бељански о томе у наведеном делу пише: „У члану 12 став 2 ЗОУП остављена је могућност да се законом пропише да у појединим управним стварима жалба није допуштена, под условом да је на други начин обезбеђена заштита права и правних интереса странке, одн. заштита законитости. У члану 214 став 1 ЗОУП прописано је да се против решења министарства или другог самосталног републичког органа управе жалба може изјавити само када је то законом предвиђено, као и када се ради о управној ствари у којој је искључен управни спор. У члану 3 став 2 Закона о решавању сукоба интереса Републички одбор означен је као самосталан и независан орган. Имајући у виду одредбу члана 216 ЗОУП, према којој се за решавање у другом степену не може утврђивати надлежност у оквиру органа који је решавао у првом степену, као и чињеницу да у Закону или другом пропису није утврђено постојање другостепеног органа у односу на Републички одбор, произилази да се Републички одбор има сматрати органом који је изједначен са самосталним републичким органом управе, против чијих одлука је, сходно члану 214 став 1 ЗОУП, жалба допуштена само ако је законом предвиђена.“

8 О том питању др Бељански говори на следећи начин: „Управни спор против одлука Републичког одбора није искључен. Према одредбама члана 1 и члана 6 став 2 Закона о управним споровима (даље: ЗУС), у управном спору суд одлучује о законитости акта којим државни орган, спроводећи јавна овлашћења, у управним стварима решава, између осталог, и о правима или обавезама физичког лица. Одредба члана 24 став 3 Закона, која упућује на сходну примену ЗОУП у поступку у коме Републички одбор утврђује чињенице и доноси одлуку, један је од разлога за закључак да Републички одбор поступа у управним стварима или у материји која је аналогна управним стварима. Други разлог заснива се на чињеници да се решавање о конфликту интереса не може поистоветити ни са једном другом области права или врстом поступка.

Могућност покретања управног спора представљала би, уместо права на жалбу, то друго средство којим се испуњава обавеза да свако има право на жалбу или друго средство.

... уколико се прихвати схватање о допуштености управног спора, Закон би требало допунити одредбом о том правном средству, ограничавајући његово коришћење на одлуку Републичког одбора којом се утврђује да је функционер повредио Закон и којом му се изриче одговарајућа мера.“

у пракси. Наиме, већ на први поглед је јасно да се, с обзиром на бројност функционера, не може очекивати од Републичког одбора за решавање о сукобу интереса да врши свеобухватне превентивне провере с циљем да се утврди да ли су сви функционери испоштовали закон (на пример, провере да ли су тачно попунили извештаје о имовини и приходима).

Иако је законодавац оваквим одређењем избегао да упадне у замке које са собом носи исцрпно набрајање, створена је ситуација у којој је зарад правне сигурности нужно недвосмислено утврдити који су то све органи Републике, Аутономне Покрајине, градова, општина и јавних предузећа у које се бирају, постављају и именују функционери у смислу овог закона. Делимичном разрешавању такве ситуације допринео је Републички одбор за решавање о сукобу интереса својим правним ставовима.

Ван домашаја Закона остали су функционери судске власти и јавних тужилаштава. Иако овакво решење није неуобичајено у упоредној пракси, извесно је да је потребно употпунити постојеће норме о сукобу интереса које се односе на судство. Један део тих норми се већ деценијама примењује (нпр. норме о изузећу), али је други готово потпуно непознат (пријава имовине и поклона).

Није најјасније шта је законодавац мислио када је одредио да се сукоб интереса функционера у правосућу уређује посебним законима, али би се, с обзиром на коришћење множине („законима“) могло закључити да је намера била да се одређена правила о спречавању и разрешавању сукоба интереса инкорпорирају у постојеће прописе којима се регулише њихов статус и рад (нпр. у Закон о судијама итд.). До овога међутим још увек није дошло. Доследности ради, требало би обезбедити да те одредбе буду у складу са начелима Закона о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција, као и то да контролу поштовања тих одредаба врши орган надлежан и за функционере извршне и законодавне власти. Могућа препрека за спровођење оваквог доследног законског начела могла би да буде противљење судских власти због „нарушавања независности“ – с обзиром на више пута истакнуту тежњу да се на најмању меру сведе утицај органа који не припадају судској власти на сва питања која се односе на правосуће.

Закон такође уводи обавезу да се посебним законима уреди сукоб интереса „функционера именованих у органе установа и других организација чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина, општина, град и град Београд“. И овде важи да би требало обезбедити да посебни прописи буду доследни са начелима основног закона из ове области.

У оквиру поглавља **Положај функционера** прописује се да „Функционер не сме бити ни у каквом односу зависности према лицима која би могла утицати на његову непристрасност, нити користити јавну функцију за стицање било какве користи или погодности за себе или повезано лице“ (члан 4, ст. 2). Питање да ли је функционер у односу зависности са неким – фактичко је, те стога нема много смисла прописивати да функционер **не може** бити у таквом односу. Ствар би требало посматрати обрнуто: када је функционер у односу зависности са неким ко може утицати на његову непристрасност, он не сме одлучивати о правима и обавезама таквог лица итд.

Забрана коришћења јавне функције ради стицања користи или погодности (члан 4, ст. 2.) се односи на искоришћавање актуелног сукоба интереса који није разрешен у корист јавног, и санкционисана је кривично („злоупотреба службеног положаја“). Дакле, она се не односи ни на спречавање ни на разрешавање самог сукоба интереса, већ на последицу сукоба интереса који није на правилан начин разрешен.

Затим је дато одређење круга повезаних лица, које би требало да се налази у посебном члану. Текст садржи списак сродника функционера који се сматрају повезаним лицима, а затим могућност да се он неограничено прошири на „свако друго правно или физичко лице које се, према другим основама и околностима, може оправдано сматрати интересно повезаним с функционером“. Из каснијих одредаба произлази да процену интересне повезаности врши с једне стране сам функционер, а са друге Републички одбор за решавање о сукобу интереса (када оцењује да ли је дошло до кршења Закона).

У члану 5 дата су правила о вршењу других јавних послова и обављању других јавних функција. Почев од тог члана стварају се две категорије функционера у погледу њихових обавеза, при чему је, често без разлога, мањи обим обавеза прописан за посланике и одборнике.

Закон пружа могућност за обављање више јавних функција, али је ово условљено **давањем сагласности** органа који је функционера поставио или именовао. Слабост оваквог решења је то што се не прецизира датум који је меродаван за одлучивање о томе која је функција „прва“ а која „друга“. Одређивање „прихватања“ као меродавног фактора није добро решење, јер моменат прихватања именовања или постављења није увек лако утврдити. Иако у потоњем тексту Закон знатно сужава могућности за обављање више функција истовремено, начињен је пропуст да се забраном обављања више јавних функција истовремено омогући престанак лоше праксе која често доводи до застоја у раду органа власти.

Примера ради, функционер локалне самоуправе, изабран од стране скупштине општине, могао би да буде изабран, постављен или именован на неку функцију на републичком нивоу. Проблема не би било уколико би пре ступања на ту функцију поднео оставку на функцију у органу локалне самоуправе. Уколико то не би желео да учини, морао би да затражи сагласност скупштине општине да ступи на функцију на републичком нивоу. Могуће је да ће скупштина општине сматрати да је у њеном интересу да има „свог човека“ на републичком нивоу власти и да ће такву сагласност радо дати. У примеру који је изложен не мора доћи до конкретног сукоба интереса, нити до било какве потоње злоупотребе, али је очигледно да услед тога што исто лице обавља функције у више органа може да се смањи ефикасност рада једног или оба органа у којима је функционер ангажован.

Ствар је још проблематичнија када је реч о функционерима који су изабрани непосредно на изборима (на пример, градоначелници који су уједно и народни посланици). Да ли се може сматрати да они не смеју уопште да прихвате неку другу функцију, зато што не постоји „орган“ који их је изабрао, или управо супротно – да смеју увек да прихвате другу функцију зато што такав орган не постоји?

Затим се дефинише једна од забрана обављања других послова (забрана саветовања физичких и правних лица осим за посланике и одборнике) која има за циљ да спречи функционере да кроз мање формалне видове ангажовања дођу у прилику да „наплате“ информације које су им по основу вршења јавне функције доступне. Када се има ово у виду није јасно какав је статус одредбе следећег става где се каже да „функционер може да се бави научном, наставном и културном делатношћу и да стиче приходе од ауторских, патентних и сличних права интелектуалне својине“. Ова одредба је формулисана као да представља изузетак од неког правила (јер би се и да ње нема подразумевало да функционери имају права на приходе од ауторских права и на обављање научне делатности). Међутим, само правило од кога би ово био изузетак не постоји у Закону. Поред тога, треба имати у виду да „послови саветовања“ не морају бити одређени под тим именом у уговору који се на њих односи, па чак и да формалан уговор не мора постојати. У вези са тим, веома је значајно да се утврди да ли се забрана оваквих послова (саветовања) односи само на послове трајније природе и да ли само за оне за које је уговорена надокнада.

У посебном члану се наводе радње које функционер не би требало да обавља. Његова основна одредба је значајна и њоме је на најпотпунији

начин у овом Закону дефинисан актуелни сукоб интереса из кога се изродила злоупотреба службеног положаја. Међутим, готово све радње побројане у члану 6 и иначе су санкционисане кривичним законом. Изузетак представља одредба тачке 6, става 2 горе поменутог члана, где се уводи једна специфична забрана (примања накнаде од стране државе или међународне организације уз одређене изузетке), која не постоји у важећем законодавству и вероватно представља превенцију подмићивања из иностранства. Ова норма међутим, може бити неоправдано рестриктивна. Тачке 7 и 8 садрже потенцијално веома корисне одредбе које, међутим, не представљају сукоб интереса већ специфичне облике злоупотребе службеног положаја у вези са коришћењем информација које нису свима доступне, односно с ограничавањем приступа информацијама. Као такве, оне би пре требало да нађу место у кривичном закону, а не у Закону о спречавању сукоба интереса. Слично важи и за тачку 9 истог става.

С обзиром да је велики број забрана предвиђен и другим прописима (кривична дела) може се поставити и питање њихове сврсисходности. Прописи о спречавању сукоба интереса требало би пре свега да послуже за то да не дође до ситуације из које може да се изроди злоупотреба, а ако таква ситуација наступи, да се сукоб разреши у јавном интересу. Свакако, приоритет има вођење кривичног поступка у случајевима када је до злоупотребе дошло, и евентуално утврђивање кршења Закона о спречавању сукоба интереса у истој ствари не мора бити од значаја за исход кривичног поступка. Па ипак, треба приметити да многи високи функционери државе уживају имунитет услед којег се против њих можда неће водити кривични поступак док су на функцији, али се истовремено може повести поступак за утврђивање да ли су прекршили норму Закона о спречавању сукоба интереса. Поред тога, у вези са одређеним граничним ситуацијама може бити спорно да ли су испуњени услови за постојање кривичне одговорности, али да с друге стране буде знатно лакше установити да је прекршено начело из члана 6 Закона о спречавању сукоба интереса, и самим тим, да се према функционеру може изрећи нека од мера које су прописане тим законом.

Обавеза саопштавања постојања сукоба интереса (члан 7 Закона) је веома корисно средство за његово разрешење јер пружа прилику функционеру да чим уочи могућност постојања сукоба интереса у одређеном случају то саопшти осталим члановима тела пред којим се води расправа. Међутим, законодавац је пропустио да пропише даљи поступак након што се остали чланови упознају са тиме у чему се сукоб интереса садржи. Не треба изгубити из вида да се паралелно са одредбама Закона

о спречавању сукоба интереса примењују и правила којима се регулише управни поступак, али остаје отворено питање да ли се та правила могу применити у свим спорним ситуацијама. Нарочито може бити осетљиво питање доношења одлуке када је неки функционер овлашћен да самостално донесе одлуку у вези са питањем у којем код њега постоји сукоб интереса. У вези са тим, од велике је користи што функционер има могућност да се за савет обрати Републичком одбору за решавање о сукобу интереса. Одбор са своје стране може да олакша разрешавање ових дилема објављивањем мишљења и ставова који би могли да послуже као узор и другим функционерима.

Правило о преносу управљачких права у привредним субјектима (члан 8 Закона) представља новину у нашој регулативи. Функционери и даље остају власници фирми, акција итд., али не смеју да имају управљачка права која им по основу тог власништва припадају. Кроз забрану давања упутстава лицу на која су пренета управљачка права требало би да се смањи могућност за коришћење поверљивих информација и слично. У суштини, на овај начин се пре свега обезбеђује да функционер не посвећује своје време управљању привредним субјектом; он се истовремено излаже додатним трошковима (плаћање лица на која су пренета управљачка права). Постоје нека тумачења према којима је ову одредбу закона немогуће спровести у дело, односно да се уопште не може пренети право управљања, које произлази из права својине, без преноса самог права својине, па би сваку недоумицу у вези са овим питањем требало недвосмислено разрешити.

Функционерима је начелно забрањено да буду директори, заменици директора и чланови управних или надзорних одбора предузећа у којем постоји државни капитал. Треба приметити да постоје ситуације када функционер на основу другог прописа мора да буде члан неког управног одбора или другог тела. То се превасходно односи на припаднике извршне власти. Актуелни закон такође допушта ову могућност. Мада није спорно да таква решења могу бити у јавном интересу, треба имати у виду да се таква одредба може релативно лако злоупотребити, тако што би посебним прописима биле прописане обавезе појединих функционера да буду у таквим управним и надзорним одборима и када то није неопходно.

Када не постоји обавеза из посебног прописа, вршење друге функције у неком јавном предузећу је забрањено функционерима који су обухваћени овим законом. Међутим, за посланике и одборнике је остављена могућност да такву функцију врше у највише једном предузећу са

већинским државним капиталом. Ово је компромисно решење у односу на праксу пре доношења Закона, када су неки посланици радили у неколико управних одбора.

Поводом ове одредбе треба имати у виду да за одборнике у скупштинама градова и општина постоји и забрана која произлази из Закона о локалној самоуправи. На основу овог закона, они не би смели да врше функције у јавним предузећима која су њихови градови и општине основали. Дакле, када се оба закона узму у обзир, одборницима остаје могућност да буду чланови управних и надзорних одбора јавних предузећа које је основала Република или Покрајина.

Посланицима и одборницима који су пре ступања на функцију били чланови управе приватних предузећа остављена је могућност да то наставе да буду „ако то не омета вршење његове јавне функције и природа делатности привредног субјекта не утиче на непристрасно и независно вршење јавне функције.“ Ова одредба отвара могућности за сукоб јавног и приватног интереса, јер се тек накнадно утврђује да ли функција у приватном предузећу „омета вршење јавне функције“. Такође, с обзиром на природу функције посланика и одборника, немогуће је замислити делатност чија природа је таква да не утиче на непристрасно и независно вршење јавне функције (зато што скупштине доносе одлуке које могу утицати на све привредне субјекте). Због тога би се одредба члана 10, став 2 најпре могла тумачити у смислу да посланици и одборници не могу бити чланови управе привредних субјеката у доминантно приватном власништву.

У посебном члану се прописује обавеза функционера да извести о притисцима или неприличним утицајима којима је изложен у вршењу јавне функције, односно поступање у случају када није сигуран да ли неким својим чињењем или нечињењем изазива сукоб интереса. За очекивати је да ће ове норме често бити примењиване у пракси. С обзиром на то може се поставити и питање како могу да се спрече евентуалне злоупотребе функционера, уколико они без разлога оптуже некога да на њих врше притисак или неприличан утицај.

Обавеза подношења извештаја о имовини и приходима је конципирана тако да се извештај подноси у року од 15 дана од ступања на функцију, једном годишње у току трајања функције, у року од 15 дана од престанка функције, као и у наредне две године. Постоји и обавеза подношења ванредних извештаја уколико су промене у току године веће од 20 просечних плата у Републици. Извештаји се подnose за функционера,

његове претке и потомке и брачног друга. У вези са овим може се јавити мноштво недоумица, почев од рокова за подношење извештаја након престанка вршења функције, могућност изрицања мера против бивших функционера, начина санкционисања повезаних лица која не дају податке о својој имовини и др.

Законодавац је прописао обавезу подношења имовинских извештаја за ужи круг лица од круга повезаних лица дефинисаних у уводном делу. Мада је разумљиво због чега су из круга повезаних лица, о чијој имовини треба извести, изостављени побочни и тазбински сродници (који обично нису део заједничког домаћинства и могло би да представља тешкоћу прикупљање података који се на њих односе), нема никаквог разлога да из ове обавезе буду изостављена лица са којим функционер живи у ванбрачној заједници, његов усвојеник и усвојилац.

Законом је уређено да се подаци из Регистра имовине могу користити само у поступку у којем се утврђује повреда Закона о спречавању сукоба интереса. Јавни су једино подаци о приходима које функционер остварује из буџета. Иако овакво решење није непознато у упоредној пракси, и може се бранити заштитом безбедности и приватности функционера и њихових породица, њиме се знатно сужавају механизми контроле. Наиме, овај Закон не пружа јавности могућност да сазна податке који би указивали на постојање сукоба интереса у већој мери него што је то до сада било могуће. Услед тога, могуће је да ће се у току примене Закона десити једна од следеће две ситуације: да Републички одбор за решавање о сукобу интереса буде „затрпан“ пријавама оних који сумњају да функционери нису пријавили све своје интересе и имовину, што би значајно оптеретило рад Одбора у случају испитивања таквих случајева, а што би било избегнуто уколико би један део података био јаван; или тако што би се кршење закона оставило ван увида јавности, која не би имала ни сазнање о пријављеној или непријављеној имовини функционера.

Тек када Републички одбор утврди постојање сукоба интереса тај податак се објављује јавно. Поред тога, за питање јавности су од значаја одредбе чланова 30–33. Њима се прописује веома корисна обавеза Одбора да омогући увид јавности у информације о сваком притиску или неприличном утицају коме је функционер изложен у вршењу јавне функције. Било би још корисније када би Одбор био обавезан да овакве информације и сам објављује, на мање формалан начин него своје одлуке (нпр. на веб-сајту). Због могућности да функционери злоупотребе ово како би лажно оптужили

политичке или неке друге противнике, ваљало би обезбедити одговарајући механизам контроле пријава о притисцима, какав сада не постоји.

Члановима 32 и 33 су појачана ограничења приступа информација, која су већ садржана у другим одредбама Закона. У њима се користе непрецизни термини (нпр. у ставу 2 члана 32, нису подаци то што (не) представља повреду Закона, већ се подаци односе на одређену ситуацију, чињење и сл., која не представља повреду Закона; из члана 33, став 2 произлази да су и судови „инспекцијски органи“; одредба о „злоупотреби ради шиканирања“ је крајње непримерена – далеко би боље било одредити када се и за које сврхе те информације могу ставити на увид судовима и органима инспекције).

Главни допринос одредаба ових чланова законском тексту је то што се оставља могућност да се подаци о ситуацијама у којима није утврђено постојање сукоба интереса, односно повреда Закона објаве уколико се функционер који је у питању са тим сагласи. При том, међутим, није потпуно јасно да ли се Одбор обраћа функционеру тражећи сагласност за објављивање своје одлуке која иде њему у прилог, да ли функционер има право да захтева објављивање такве одлуке о државном трошку итд.

У вези са свим овим питањима, за очекивати је да значајан утицај има и Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, који је ступио на снагу новембра 2004. Овај Закон доноси новину утолико што оно што је на основу других прописа проглашено тајним не мора увек и да остане тајна. Уколико Одбор (или Повереник за информације од јавног значаја у другом степену) утврди да претежан интерес стоји на страни обелодањивања информације, тражиоцу ће бити омогућен увид у информацију.

У четвртој поглављу Закона налазе се одредбе о поклонима. Поклоном се у смислу Закона сматрају „новац, ствари, права, услуге извршене без одговарајуће накнаде и свака друга корист која је дата или обећана функционеру или повезаном лицу“. Да је реченица овде окончана, не би било проблема. Међутим реченица се наставља одређењем „у вези с вршењем јавне функције“. На тај начин примена овог Закона се сужава само на поклоне који имају то битно својство. Могло би се претпоставити да се у такве поклоне могу сврстати: а) поклони који имају за циљ подмићивање, односно вршење утицаја на вршење функције на одређени начин, б) поклони који су протоколарне природе, в) поклони који представљају обичајни чин и дају се из захвалности и који су по свим својим особинама и околностима такви да се могу разликовати од поклоне који представљају давање мита.

Законодавац даље прописује начин рачунања вредности поклона и обавезу функционера да затражи рачун или да поклон одбије.

Приликом одређивања правила о пријему поклона Закон је ту могућност оставио само за протоколарне и пригодне поклоне мање вредности (садашња вредност око 100 евра). Уколико је поклон добијен од страних организација или лица, примењиваће се посебан Закон (делимично је и сада регулисано Законом о средствима у својини РС). Из каснијих одредаба постаје јасно да није реч о томе да ли функционер сме да прими неки поклон, већ прописивање да ће поклон постати својина Републике Србије, уколико не спада у повлашћене категорије. Може се поставити и питање оправданости одредбе да недозвољени поклон постаје увек својина Републике (чак и када га приме функционери јединице територијалне аутономије или локалне самоуправе).

Остаје непокривена материја поклона који само привидно нису у вези са вршењем функције. Закон не даје одговор на питање ко ће процењивати да ли је неки поклон у вези са вршењем функције, уколико функционер сматра да није (и због тога не пријави поклон или обећање поклона). Због тога би било далеко смисленије да је законодавац прописао обавезу **пријављивања** свих поклона, како би се обезбедило прикупљање података за евентуална испитивања постојања сукоба интереса. У односу на овај циљ, питање могућности задржавања протоколарних или пригодних поклона, којем је законодавац посветио доста пажње, од незнатног је значаја.

Примена Закона о спречавању сукоба интереса није се одвијала динамиком коју је Закон предвидео. То се односи на сам процес формирања Републичког одбора, будући да је тек у трећем покушају у Народној скупштини састав Одбора комплетиран (избор петог члана са списка оних које је предложила САНУ). У каснијем периоду, Народна скупштина је одиграла позитивну улогу, омогућивши члановима Одбора основне услове за рад док нису добили сопствене просторије и буџет.

Непосредно након формирања Одбор је донео више подзаконских аката неопходних за почетак рада и испуњење законских обавеза, међу којима је било веома значајно утврђивање образаца за пријаву имовине и прихода јавних функционера. Тиме је Одбор испунио услов за почетак примене дела Закона који се односи на ове радње.

Треба рећи и то да је у неколико случајева, и пре и након формирања Одбора, у јавности било постављано питање да ли су поједини

функционери прекршили неке од одредаба Закона. У више таквих случајева, државни органи нису чекали на спровођење поступка пред Одбором, већ су прибегавали разрешењу тих функционера (један заменик и два помоћника министра у Влади Србије).

Републички одбор је у свом досадашњем раду учинио доста да Закон заживи. Посебно су у том погледу значајни правни ставови које је Одбор дао поводом примене појединих законских одредаба, као и савети које готово свакодневно даје функционерима. Мање успешним се могу оценити достигнућа у прикупљању података о томе ко су уопште јавни функционери у Србији и у прикупљању извештаја о имовини и приходима функционера. Свакако да претежан део кривице за ове тешкоће припада органима који нису правовремено доставили Одбору податке о функционерима.

Велики број функционера, нарочито из органа локалне самоуправе и јавних предузећа није поступио према својој обавези и доставио извештаје о имовини и приходима у законском року. У таквим случајевима, Републички одбор је покретао поступак предвиђен Законом. Друга најчешћа ситуација у којој је Одбор покретао поступак и каткад изрицао мере прописане Законом („нејавна опомена“, „препоруча за разрешење“) јесу случајеви недозвољене кумулације функција (што је углавном бивало очигледно из самих извештаја функционера). Знатно мање је било ситуација у којима је Одбор одлучивао о повредама Закона које се односе на то да је јавни функционер деловао у сукобу интереса као и ситуација када је поступак покренут по пријави неког лица.

Једна од основних претпоставки успешности овог прописа јесте сарадња свију на његовој примени. Треба разумети да су прописи овакве врсте део опште демократске културе, а не средство усмерено против лица која обављају јавне функције. Због тога је веома важно да се у почетној фази примене Закона што већи број функционера на које се он односи упозна са својим новим обавезама и да у поштовању тих обавеза добију помоћ надлежних државних органа. У ситуацији када увођење нових обавеза функционера није праћено материјалним добробритима у њихову корист, подстицај се мора тражити на другој страни – повиновање овом пропису представља корак ка повећању поверења грађана у носиоце јавних функција лично и повећању угледа функција које њихови носиоци врше у јавном интересу.

V. Други закони и сукоб интереса

У неким прописима који су у међувремену доношени, појединим аспектима решавања сукоба интереса је такође била посвећена пажња. То важи на пример за Закон о привредним друштвима (СГ РС 125/04), Закон о државним службеницима (којим су постављена правила за разрешавање сукоба интереса код запослених у органима државне управе), Закон о јавним агенцијама (СГ РС 18 и 81/05), Закон о парничном поступку (СГ РС 125/04), Закон о стечајном поступку (СГ РС 84 и 85/05), Закон о Влади (СГ РС 55 и 71/05) и Закон о заштити конкуренције (СГ РС 79/05). Одредбе о неспојивости функција нашле су своје место и у Закону о локалној самоуправи, о чему ће бити још речи у даљем тексту.

VI. Етички кодекс понашања функционера локалне самоуправе и сукоб интереса

Питању сукоба интереса је посвећено доста пажње у Етичком кодексу понашања функционера локалне самоуправе. Већ од самог почетка овог документа, од дефиниције појма функционера локалне самоуправе, могу се успоставити јасне паралеле у односу на законска решења.

VI.1. Ко су функционери?

При одређивању ко ће се сматрати функционером локалне самоуправе творци Кодекса су се определили за исти приступ као и творци Закона о спречавању сукоба интереса. Наиме, да би неко лице добило статус функционера потребно је да три услова буду истовремено испуњена:

- 1. Начин доласка на функцију.** Као начин доласка на функцију и Кодекс и Закон прописују „избор, постављење и именовање“. Све ове три категорије део су позитивноправне терминологије, тако да ни у ком случају не може бити недоумице да ли неки функционер јесте или није изабран, постављен или именован.
- 2. Обављање функције у органу.** И Закон и Кодекс при одређивању појма функционера полазе од тога да се њихове одредбе примењују само на лица која врше функцију у органима локалне самоуправе, јавних предузећа. Тиме се искључује непосредна примена ових аката на лица која своју функцију обављају у разним повременим или привременим радним телима.
- 3. Општина као оснивач јавног предузећа, установе и организације.** Функционерима се сматрају и они који обављају функције и у јавним предузећима (Закон и Кодекс), односно органима установа и организација. Битно је да оснивач (што се утврђује на основу акта о оснивању) буде град или општина. За примену Кодекса су меродавна ситуација када је одређена јединица локалне самоуправе основала (сама или

заједно са другим субјектима, својим актом, уговором и сл.) неко јавно предузеће, установу или другу организацију. Будући да је мерило за одређивање надлежности оснивање, произлази и да се Кодекс не примењује на функционере оних органа које именује јединица локалне самоуправе, али којим је оснивач неко други (нпр. Република).

VI.2. На које се функционере на локалном нивоу, према ставу републичког одбора за решавање о сукобу интереса примењује закон

Органи града/општине:

- Градоначелник/председник општине
- Заменик градоначелника/председника општине
- Помоћник градоначелника/председника општине
- Председник скупштине града/општине
- Одборник у скупштини града/општине
- Чланови градског/општинског већа
- Начелник градске/општинске управе
- Начелник градске/општинске управе за поједину област
- Главни архитекта и други главни стручњаци за поједине области
- Грађански бранилац (омбудсман)
- Јавни правобранилац
- Заменик јавног правобраниоца
- друга лица изједначена са јавним функционерима

Органи јавних предузећа које је основао град/општина:

- Директор
- Заменик директора
- Члан управног одбора
- Члан надзорног одбора

За разлику од Кодекса, закон се примењује на ужи круг функционера, те је потребно проширити горњи списак следећим категоријама функционера:

- директори установа и других организација чији је оснивач општина, односно град
- чланови управних одбора и друга постављена и именована лица у установама и организацијама које је основала општина или град

VI.3. Првенство закона и јавног интереса над приватним

Као што је речено у Приручнику за примену Етичког кодекса понашања функционера локалне самоуправе⁹, обавезу, према којој функционер локалне самоуправе обавља своју функцију по закону, треба тумачити тако да се израз „закон“ узима у смислу начела законитости, односно владавине права, тј. свих закона и других прописа који садрже правна правила о правима и обавезама лица која обављају јавне функције. Поштовање закона и начела законитости приликом обављања функције представља минимум етичког понашања које се од сваког функционера очекује, а супротна понашања су најчешће кажњива, односно, доводе до неког од облика правне одговорности. Сличну обавезу прописује и Закон о спречавању сукоба интереса, у коме се изричито утврђује да је „функционер дужан да се повинује прописима који уређују његова права и обавезе...“

Међутим, може се поставити питање шта треба да учини радно тело за праћење примене Етичког кодекса понашања функционера локалне самоуправе¹⁰ када се посумња у то да је функционер поштовао ову своју обавезу. С једне стране, нема никакве сумње да је и у тим случајевима Радно тело надлежно да утврђује да ли је дошло до повреде Кодекса, и да по спроведеном поступку изрекне одговарајуће мере. Тиме се посао Радног тела не окончава. Наиме, повреда неког прописа, по правилу повлачи и друге врсте одговорности, па би у случају да се јави оваква сумња, Радно тело имало не само право већ и обавезу да извести органе који су надлежни за утврђивање повреде тих прописа (нпр. полиција и тужилаштво, буџетска инспекција, Републички одбор за решавање о сукобу интереса).

Након тог обавештавања можда ће бити оправдано застати са поступком утврђивања одговорности функционера за кршење Кодекса, док надлежни орган не утврди да ли је дошло до кршења закона или неког другог прописа (уколико се сумња да је функционер повредио само ту одредбу Кодекса). За време док други орган води поступак, Радно тело би требало да покаже интересовање за ток и исход тог поступка како би непосредно по његовом правоснажном окончању наставило свој поступак.

Као што је већ било речи, јавна функција се мора обављати у јавном интересу, и то је обавеза која долази како из свих важећих прописа, тако

⁹ Богољуб Милосављевић и Немања Ненадић, Приручник за примену Етичког кодекса понашања функционера локалне самоуправе, Стална конференција градова и општина, Београд, 2005.

¹⁰ У даљем тексту Радно тело. - Прим. прир.

и из Кодекса. Закон о спречавању сукоба интереса обавезује функционере да јавну функцију врше тако да „јавни интерес не подреде приватном интересу, нити међу њима изазову сукоб“. Чини се као да Кодекс иде и корак даље када каже да функционер поступа искључиво у јавном интересу, а не у свом личном, приватном, групном или страначком интересу.

Већ смо видели да приватни интереси (као збирни појам) могу обухватати разне аспекте (материјални и нематеријални интереси), као и то да се под приватним интересом функционера могу сматрати и разни интереси ужих и ширих група којима тај функционер припада (породица, круг пријатеља, удружења, политичка странка итд.). При тумачењу одредбе Кодекса, која налаже поступање искључиво у јавном интересу, треба поћи од тога да тај интерес поступањем функционера не сме да буде повређен. То је елемент евентуалног кршења Кодекса на који би преваходно требало да обрате пажњу тела која прате његову примену. Тек након тога би ваљало видети да ли је постојао неки приватни интерес (односно, лични, приватни, групни или страначки) зарад којег је функционер поступио на одређени начин у конкретної ситуацији. Уколико је функционер имао у виду и јавни и приватни интерес, па је својим деловањем задовољио оба, такво понашање, у начелу, не би требало сматрати повредом Кодекса зато што недостаје један од два битна елемента (повреда јавног интереса).

На једном примеру можемо сагледати разне могуће ситуације.

Пример 1

Општински функционер чија деца су у узрасту у којем треба да иду у вртић учествује у припреми или доношењу буџета. У буџету се одређују средства за изградњу једне нове предшколске установе, што је раније утврђено као приоритетна потреба тог дела надлежности општине. Радећи тај посао **функционер поступа и као заступник јавног интереса** (зато што јесте у интересу заједнице да се предшколска установа изгради) **али и у свом приватном** (зато што би и његова деца могла да иду у ту предшколску установу, што би његовој породици донело више слободног времена). **У овом случају не може се сматрати да је дошло до повреде Кодекса у поступању функционера.**

Пример 2

Општински функционер чија је супруга васпитачица, тренутно без запослења, учествује у припреми или доношењу буџета. У буџету се

одређују средства за изградњу једне нове предшколске установе, иако потребе за тим нису утврђене као приоритетне у том делу ствари из надлежности општине. Радећи тај посао **функционер поступа само делимично као заступник јавног интереса** (зато што јесте у интересу заједнице да се предшколска установа изгради, али постоје и приоритетнији јавни интереси које треба задовољити). Истовремено, **функционер поступа очигледно и у свом приватном интересу** (изградњом предшколске установе отворила би се могућност да његова супруга добије запослење). **Функционер ставља приватни интерес изнад (приоритетног) јавног интереса, тако да у његовом поступању постоји повреда Кодекса.**

Пример 3

Општински функционер којем се родило дете учествује у поступку одлучивања о томе на којој локацији ће бити изграђена нова предшколска установа, за чију изградњу су средства обезбеђена у буџету општине. При избору локације заступа став да предшколску установу треба изградити на локацији најближој његовом месту становања, и поткрепљује га петицијом 200 грађана из тог дела града. Истовремено, постоје и друге локације на којима би се та установа могла подићи, при чему има индиција да би број могућих корисника услуга предшколске установе на тим локацијама могао бити већи. Становници тог насеља међутим нису организовали потписивање петиције, а не постоји ни студија са прецизним показатељима о потребама за предшколском установом у појединим деловима града, већ само урбанистички планови у којима се види на којим све местима је предвиђена изградња оваквих објеката. Функционер се залаже за то да се одлука донесе гласањем, без израде детаљне студије о процени потреба, и при том се други чланови тела које доноси одлуку руководе исказаним потребама грађана који су поднели петицију. **Функционер је поступао делимично у јавном интересу** (зато што јесте у интересу заједнице да се предшколска установа изгради, али постоји и приоритетнији јавни интерес који је требало задовољити – изградња предшколске установе на другој локацији). Истовремено је поступао и у приватном интересу (зато што ће предшколска установа, за њега на погодној локацији, бити изграђена у доба када његово дете буде у узрасту да је похађа, што ће његовој породици донети више слободног времена). **Функционер ставља приватни интерес изнад (приоритетног) јавног интереса, тако да и у овом случају долази до повреде Кодекса.**

Пример 4

Општински функционер, чији брат је власник једине продавнице играчака за децу предшколског узраста у том граду, одлучује о томе у које намене ће се трошити средства одобрена предшколским установама. Братовљева фирма има велику залиху непродате робе, зато што играчке које има на располагању нису интересантне деци. У финансијски план предшколске установе уноси се, на предлог овог функционера, набавка нових играчака у вредности од милион динара. На тендеру који уследи, и који се у потпуности обави у складу са законом, побеђује фирма функционеровог брата, зато што је због мањих трошкова превоза у могућности да понуди бољу цену од других понуђача. **Функционер не поступа у јавном интересу** (зато што су купљене играчке за којима објективно није постојала потреба) **и истовремено поступа у приватном интересу** (омогућава братовљевој фирми зараду коју иначе вероватно не би остварила). **Функционер свој приватни интерес ставља изнад јавног, те можемо рећи да је и у овом случају дошло до повреде Кодекса.**

На овом месту се може поменути и то да сам законодавац често прописује један круг лица која се унапред сматрају повезанима са функционером због неких својих својстава. Интереси тих лица сматрају се (необорива или оборива законска претпоставка) и интересима самог функционера. У члану 4, став 3 Закона о спречавању сукоба интереса, под повезаним лицем се сматра „брачни или ванбрачни друг функционера, крвни сродник функционера у правој линији, у побочној линији закључно са другим степеном сродства, усвојилац и усвојеник, тазбински сродник закључно са првим степеном сродства и свако друго правно или физичко лице које се, према другим основама и околностима, може оправдано сматрати интересно повезаним с функционером.“ Разграничење између поименце набројаних повезаних физичких лица с једне стране, и физичких или правних лица која су само описно одређена, са друге стране, позната је и у процесном праву. На пример, ранији прописи који су уређивали судски поступак садржали су термине обавезног и факултативног изузећа. Судије су се морале изузети из поступка када је неки њихов близак рођак тужилац, тужени, оштећени или правни заступник. С друге стране, изузеће је било факултативно када је реч о ситуацијама када је између судије и, на пример, туженог постојао неки други, слабији облик повезаности (нпр., колеге са студија, бивше комшије, познаници судијине деце).

Круг интересно повезаних лица је веома широк, и степен повезаности би требало процењивати од случаја до случаја. На пример, интересна

повезаност са функционером постоји код његових поверилаца и дужника, познаника, али и чланова истих удружења, политичких странака, фирми у којима би могао да нађе запослење по одласку са функције, купца производа фирме његове супруге, професора његове деце, итд.

VI.4. Забрана сукоба интереса

Као што је под претходном тачком већ било говора, функционер ће се повремено налазити у ситуацијама када се истом радњом може деловати и у јавном и у приватном интересу, када се том радњом задовољава приватни интерес као и неки јавни (али не онај који је приоритетан), или може својим поступањем у корист приватног интереса јасно деловати на супрот јавном.

Због тога одредбу из члана 7 Кодекса („Забрана сукоба интереса“)¹¹, према којој функционер локалне самоуправе неће вршити своје дужности, односно користити овлашћења свог положаја у циљу остваривања својих личних или групних интереса, треба разумети тако да у сваком конкретном случају јавни интерес треба ставити испред приватног. Ако се јавни интерес у потпуности поклопи са личним или групним интересом функционера, не би требало сматрати да постоји повреда Кодекса.

Обавеза из става 2 овог члана Кодекса, према којој ће функционери увек избегавати да дају предност приватним интересима над јавним, чак и када таква радња није формално забрањена, има за циљ да нагласи да непримерено вршење Кодекса неће бити мање неприхватљиво са становишта етичких начела која Кодекс доноси, чак и када није стриктно забрањено прописима. Ако узмемо у разматрање неки од горе изложених примера поступања функционера, видећемо да би било веома тешко утврдити кршење формалних процедура па самим тим и прописа у радњама функционера које су водиле стављању приватног интереса испред јавног. Наравно, након усвајања Закона о спречавању сукоба интереса и такво понашање је постало незаконито. Међутим, да би се таква незаконитост утврдила било би потребно ствари сагледавати у ширем контексту, а не само сагледати формалну допуштеност конкретне радње. Због тога је важно да оваква одредба Кодекса постоји. При разматрању да ли је функционер прекршио Кодекс, Радна тела стога морају заћи иза процене формалне допуштености функционерских поступака и сагледати тај поступак у светлу мотивације функционера, постојања приватних интереса на страни функционера и евентуалног постојања других јавних интереса, који нису добили приоритет.

¹¹ О неадекватности коришћења термина „забрана сукоба интереса“ видети део овог текста који се односи на третман сукоба интереса у Уставу Србије.

VI.5. Давање података о имовном стању

Кодекс налаже функционерима да се придржавају свих важећих прописа који предвиђају обавезу давања података о имовинском стању. Оваква обавеза заиста постоји у Закону о спречавању сукоба интереса. Према том Закону извештаји о имовини и приходима подносе се Републичком одбору за решавање о сукобу интереса. Извештаје подноси функционер за себе, брачног друга, као и за своје сроднике по правој линији (претке и потомке).

Закон разликује неколико врста извештаја. Први подносе избрани, постављени или именовани функционери у року од 15 дана од ступања на функцију. У току мандата функционери подносе извештаје једном годишње, до краја јануара са стањем од 31. децембра претходне године. Такође, и када им се мандат оконча, бивши функционери су дужни да поднесу извештаје сличне садржине и у наредне две године. Законодавац је наложио и подношење „ванредног“ извештаја, у случајевима када дође до већих промена у имовном стању. Тада је рок за извештавање 15 дана од дана наступања промене, а већом променом се сматра она која премашује износ од 20 просечних месечних зарада у Републици, а које функционер оствари у току године.

И другим прописима, осим овог основног закона може се прописати обавеза изештавања о имовинском стању, било да је сврха тог извештавања спречавање злоупотреба или нешто друго. На пример, функционери, као и сви други грађани са одређеном имовином и приходима обавезни су да о томе известе пореске органе (годишња пријава дохотка грађана). Уколико је функционер уједно и одговорно лице у правном лицу (предузећу, удружењу, политичкој партији, итд.) или је предузетник, онда мора да поштује и извесне обавезе ове врсте према другим надлежним органима (нпр., да подноси годишњи завршни рачун Центру за бонитет Народне банке Србије).

У светлу ове одредбе Кодекса треба рећи да самим Кодексом није установљена никаква нова обавеза функционера, већ је само речено да ће се непоштовање прописа сматрати уједно и повредом Кодекса. Будући да се круг функционера у Закону и Кодексу не поклапа, функционери на које се односи обавеза пријављивања имовине и прихода Републичком одбору јесу лица која врше функцију на основу избора, постављења и именовања у органима општине, града и Града Београда и у органе јавних предузећа чији је оснивач општина, град и Град Београд.

При разматрању да ли је ова одредба Кодекса повређена, Радна тела за праћење његове примене морају водити рачуна о следећем:

Да ли су функционери органа локалне самоуправе и јавних предузећа испунили своје познате законске обавезе у року? Чланови Радних тела треба да се упознају са законском обавезом пријављивања имовине и прихода коју имају њихови функционери. Након што формира регистар функционера, Радно тело, не чекајући евентуалне пријаве кршења Кодекса, треба да се обрати непосредно Републичком одбору за решавање о сукобу интереса ради добијања података о томе да ли су поједини функционери (они на које се односи и Закон и Кодекс) благовремено испунили своју обавезу приликом ступања на функцију и у року за подношење годишњих извештаја. С обзиром на то да се обавезе из Кодекса не примењују на бивше функционере, нема потребе да Радно тело врши провере у односу на њих. По добијеним подацима од Републичког одбора, Радно тело може да покрене поступак за утврђивање кршења Кодекса.

Да ли су функционери на које се односи Кодекс испунили своје законске обавезе, када није познато да ли су те обавезе имали? Као што смо видели, функционери су обавезни да пријављују Републичком одбору и веће промене у свом имовинском стању. Наравно, Одбор не може имати сазнања да је до таквих промена дошло осим ако их не добије од неког државног органа или по пријави. Радна тела, будући да делују у локалној заједници, имају далеко већа сазнања о појединим променама имовинског стања функционера него Републички одбор са седиштем у Београду. Дакле, у ситуацијама које су познате Радном телу, а нарочито онима које изазивају пажњу локалне заједнице, ово тело би требало да од Одбора затражи податак о томе да ли је одређени функционер пријавио већу промену у имовини. Повод за тражење овакве информације могло би да буде непосредно сазнање чланова Радног тела да је, нпр., неки директор јавног предузећа купио нову кућу, скупocen аутомобил, да је предузеће у власништву његове деце купило локал, итд. Треба напоменути да Радно тело нема никакву обавезу нити овлашћења да утврђује релевантне чињенице о прекршају (има их Републички одбор), па стога не треба ни да се бави тиме. Тек након добијања информације од Републичког одбора да је утврђено кршење прописа, које се огледа у томе што функционер локалне самоуправе није пријавио увећање имовине, има места да и Радно тело реагује, односно, покрене одговарајући поступак.

VI.6. Ограничење обављања више функција / неспојивост надзорних функција

Ни код члана 9 Кодекса, не успостављају се нова ограничења за функционере, већ се функционери Кодексом обавезују да поштују успостављена законска ограничења. Као што смо видели, нека ограничења се јављају већ у Уставу, док су друга прописана Законом о спречавању сукоба интереса и многобројним посебним прописима.

Од посебног су значаја за локалне функционере ограничења из Закона о локалној самоуправи, према којима, на пример, „одборник не може истовремено бити запослени у општинској управи или лице које скупштина именује или поставља“, а „председник општине не може истовремено бити одборник у скупштини општине или вршити дужности у органима јавних служби или предузећа које оснива општина, као ни вршити дужности у државним органима и органима територијалне аутономије“.

Закон о спречавању сукоба интереса по питању истовременог обављања више функција прави разлику између две категорије функционера (народни посланици, посланици и одборници) и свих осталих, остављајући првима могућност да обављају, под одређеним условима, поред своје основне функције и функције у предузећима. Најинтересантнија за локални ниво је у вези са тим могућност да одборник буде члан управног или надзорног одбора највише једног јавног предузећа. Међутим, Законом о локалној самоуправи одборнику је забрањено да такву функцију врши у јавном предузећу које је основала општина у којој врши одборничку функцију.

Закон о спречавању сукоба интереса садржи и општу одредбу, која се примењује када истовремено вршење одређених јавних функција није изричито забрањено. Према тој одредби функционер може да прихвати другу јавну функцију само уз сагласност органа који га је изабрао, поставио или именовao на (прву) јавну функцију.¹² Треба на овом месту истаћи да се спорно питање могућности функционера да прихвати и допуштености да врши другу јавну функцију, када је реч о функционерима изабраним на непосредним изборима, тумачи у пракси тако да никакво одобрење за прихватање друге функције не мора да се тражи и да нема сметњи да функционер обавља истовремено две овакве функције. Као пример могу да послуже многобројни председници општина и градоначелници који уједно обављају функцију народног посланика.

Када се јави сумња да је нека од ових забрана прекршена, има места вођењу поступка од стране Радног тела, али и комуникацији са другим надлежним

¹² О разним могућим тумачењима ове одредбе видети део текста у којем се говори о разним проблематичним одредбама Закона.

органима, како би се ситуација довела у склад са законом (нпр., упозорење скупштине општине да не може да именује своје одборнике за чланове управног одбора јавног предузећа; обавештавање Републичког одбора ради покретања поступка против неког општинског функционера за кога постоје сазнања да обавља истовремено више неспојивих функција).

О неспојивости надзорних функција говори се и у члану 12, став 2 Кодекса где се каже да функционери уопште не смеју да буду запослени, нити да учествују у раду органа и тела над којима врше надзор по службеној дужности, чиме се спречава настанак овог облика сукоба интереса. Ова одредба Кодекса је у вези са раније поменутом законском забраном да одборници буду у управним и надзорним одборима јавних предузећа чији је оснивач њихова општина.

Међутим, не значи да је свако понашање које није изричито забрањено законом у складу са Кодексом. Начело из Кодекса (чл. 9. ст. 2), према којем ће „функционер избегавати обављање других јавних функција, односно делатности које га ометају у обављању његових дужности“ треба да обезбеди да се осим законских забрана при евентуалном прихватању других јавних функција или делатности узме у обзир и да ли се оне истовремено могу ефикасно вршити. Те околности могу бити ствар процене, како самог функционера, тако и органа који га је изабрао, поставио или именовao и органа у којем врши функцију. Оне могу бити ствар процене и тела које прати примену Кодекса. Као један од показатеља да функционер треба да избегне обављање друге, законом допуштене функције или делатности могло би се узети време које проводи у обављању те функције или делатности и које га стога онемогућава да врши своју дужност локалног функционера. На пример, ако председник општине двадесет радних дана у току месеца проведе у Београду, на заседањима Народне скупштине, очигледно је да то смањује његове могућности да ефикасно врши дужности председника општине. Такође, ако неки члан општинског већа обавља иначе дозвољену научну делатност, предајући свакодневно на Универзитету, очигледно је да ће услед тога његове могућности за ефикасно вршење јавне функције бити умањене.

Радна тела треба да буду обазрива када процењују да ли је дошло до повреде ове одредбе Кодекса. При том се не сме утврдити кршење Кодекса по аутоматизму, на основу голе чињенице да неко обавља више функција или делатности, већ треба прикупити додатне податке и утврдити чињенице које ће јасно указивати на то да обављање друге функције или делатности омета вршење дужности функционера локалне самоуправе. Најбоље би било да као основ за одлуку буду утврђене чињенице о обављању других функција и послова, времену и

ангажовању које оне захтевају, али и нека конкретна последица те радње (на пример, да је седница општинског већа или скупштине општине отказана због недостатка кворума, јер су неки чланови тог органа у то време били ангажовани на другим функцијама или делатностима, да је неки важан акт председник општине потписао касније него што би иначе могао зато што се налазио у Београду на заседању Народне скупштине, да је директор дома културе пропустио да донесе програм рада зато што је промовисао своју нову књигу).

VI.7. Изузимање из поступка (члан 12, став 1 и члан 14 Кодекса)

Кодекс налаже функционерима да се изузму из рада органа и тела када ови органи и тела врше надзор над његовим радом. Пошто не би постојала могућност за објективно расуђивање, јасно је да нико не би могао истовремено да буде и објекат и субјекат контроле. Треба рећи да су правила о изузећу прописана у многим релевантним законима (нпр. Закон о општем управном поступку).

Када ипак, и поред забрана истовременог обављања више функција, наступи ситуација у којој овакав вид сукоба интереса постоји, функционер има за прву дужност да саопшти другим члановима тела у чему се он састоји, а да се затим изузме. Закон о спречавању сукоба интереса налаже функционерима (осим одборника) да то учине пре свог учешћа у расправи о некој ствари, а најкасније до почетка одлучивања.

Одредба Кодекса се односи на све функционере локалне самоуправе. Као пример могла би да послужи ситуација у којој скупштина општине одлучује о томе да ли је председавајући прекршио пословник. Председавајући не би требало да учествује у гласању о том питању.

Чланом 14 став 1 Кодекса¹³ прописана је обавеза која је готово идентична обавези из члана 7 Закона о спречавању сукоба интереса¹⁴. Обавеза из Кодекса је унеколико ширира од законске, будући да се локални функционери, у ставу 2 истог члана упућују на то шта треба да ураде у датој ситуацији. Њима се налаже да се уздрже од било какве изјаве или гласања о питањима у вези с којима имају приватни интерес.

13 Ако функционер локалне самоуправе има приватни интерес у ствари о којој расправља и одлучује орган или тело чији је он члан, дужан је пре учешћа у расправи, а најкасније пре почетка одлучивања, да саопшти постојање таквог приватног интереса.

14 „Ако орган или тело расправља и одлучује у ствари у којој функционер или повезано лице има приватни интерес, функционер је дужан да постојање приватног интереса саопшти пре свог учешћа у расправи, а најкасније пре почетка одлучивања. Од те дужности изузети су само народни посланици, посланици и одборници. Орган или тело на чијој седници је функционер саопштио постојање сукоба интереса, дужан је да саопштење констатује и унесе у записник. Тиме се не дира у правила о изузећу функционера прописана законом који уређује општи управни поступак.“

Другим речима, након што свој сукоб интереса објави, локални функционер не би више ни на који начин требало да учествује у поступку који претходи доношењу одлуке („изјаве“), а функција те забране је да се онемогући његов утицај на садржај будуће одлуке. Након тога, такав функционер не би требало да учествује ни у гласању. Иако начелно добра, ова забрана може да онемогући деловање органа локалне самоуправе, на пример у ситуацијама када већина чланова или значајан број чланова тог органа има неки приватни интерес у датој ствари. Уколико не постоји виши надлежни орган који би о питању одлучивао, читав процес би због изузимања био у блокади. У таквим ситуацијама поступање у сукобу интереса може бити нужност, јер се њоме обезбеђује остваривање јавног интереса.

На пример, уколико се одлучује у скупштини општине о изградњи водовода, од чега ће имати и личне користи 30 од укупно 45 општинских одборника, не би било сврсисходно обавезати тих 30 одборника да се уздрже од учешћа у одлучивању.

Због тога би при оцени кршења ове одредбе Кодекса Радно тело за праћење његове примене требало да утврди пре свега да ли је сукоб интереса обелодањен и да ли је било могуће одлуку донети без кршења Кодекса.

VI.8. Забрана остваривања користи при одлучивању (члан 13 став 2 Кодекса)

Одредба Кодекса гласи: Функционер при одлучивању неће себи пружати било какву посредну или непосредну личну корист нити тежити остваривању личних или приватних интереса појединаца или група.

Као што је већ речено, ова забрана и њој сличне морају се тумачити тако да се битно не умањи могућност функционера да своју дужност ефикасно обавља и поступа у јавном интересу. Наиме, остваривање посредне или непосредне користи за себе или за друге, приликом доношења неке одлуке мора се увек ценити узимајући у обзир и јавни интерес који се таквом одлуком евентуално остварује. Не би требало сматрати да је функционер прекршио одредбу Кодекса, која и њему или њему блиским лицима доноси какву корист, уколико се тако на најбољи начин задовољава приоритетни јавни интерес.

Уколико, на пример, руководилац општинског органа донесе одлуку о набавци службеног возила које ће стајати њему на располагању ради вршења службене дужности, то неће само по себи представљати кршење

одредбе Кодекса, иако би на тај начин били задовољени и неки његови лични интереси. Међутим, уколико би одлука била мотивисана намером да се службено возило користи и ради превоза деце тог функционера из школе, очигледно је да би повреда Кодекса постојала.

Уколико би функционер донео одлуку о набавци нових компјутера, иако су и постојећи у функцији, како би омогућио зараду фирми која обавља умрежавање рачунара, а са којом је функционер у вези, очигледно је да би повреда Кодекса постојала, без обзира што се том одлуком привидно задовољава јавни интерес.

VI.9. Поклони

Функционеру је Кодексом забрањено да тражи, прими, дозволи другом лицу да у његово име или у његову корист прими поклон, услугу, гостопримство или било какву другу врсту користи у вези са вршењем функције, осим пригодних и протоколарних поклона минималне вредности (члан 17).

На сличан начин, само детаљније, материјом поклона бави се и Закон о спречавању сукоба интереса.

Тамо се описује и шта се све сматра поклоном, и та дефиниција може бити од користи и за примену Кодекса. Поклон се посматра у ширем смислу, као новац, ствари, права, услуге извршене без одговарајуће накнаде и свака друга корист која је дата или обећана функционеру или повезаном лицу, лично или преко другог лица.

Протоколарни и пригодни поклони уживају посебан третман, и обично је на посебан начин регулисано питање њиховог пријема и задржавања. Често се сматра да се они не чине појединцу – функционеру, већ институцији коју представља, па се у том смислу и прописује да појединац може да задржи само такве поклоне који су мање вредности. Док би за пример протоколарног поклона могли да послуже они који се размењују на сусретима градова побратима између високих представника општина, пригодним би се могли сматрати поклони које функционери добијају приликом учешћа на конференцијама од организатора тих конференција (нпр. роковници, боца вина, шоља за чај са именом града или фирме) или поклони које функционери добијају од представника разних институција (нпр. радови деце из локалне основне школе, табла за шах поклон локалног шаховског клуба).

Да би функционер могао овакав поклон да задржи, потребно је да његова вредност буде минимална, а одређивање минималне вредности може бити предмет регулисања републичких органа или органа локалне самоуправе.

Није, међутим, једнако лако разлучити да ли је неки поклон учињен функционеру од других лица поклон који је „у вези са вршењем функције“, без обзира на то у којој прилици и од којег лица је дат. Потпуна истина би се могла утврдити једино када би се разматрало о свим разлозима примања и давања поклона. То наравно није увек могуће учинити. Због тога при оцењивању треба покушати да се одговори на питање „да ли би такав поклон био учињен да се лице не налази на функцији“. На пример, врло је вероватно да туристичка агенција не би понудила бесплатно зимовање за функционера и његову породицу у случају да се он не налази на јавној функцији, уколико то није чинила и ранијих година. Исти је случај и са функционером који након почетка мандата почне да добија од познаника скупе дарове у неком наизглед потпуно приватном контексту (за рођендан).

Према Закону о спречавању сукоба интереса функционери су дужни да известе орган који их је именовao или поставио о учињеним понудама и обећањима поклона. Они забрањен поклон не смеју да приме, а ако пријем не могу избећи, такав поклон не смеју да задрже.

Примљени поклони који се не смеју задржати постају власништво Републике (уколико је реч о функционеру на кога се односи Закон).

Поступање тела за праћење примене Кодекса по питању поклона може бити разнолико. Ово тело је свакако овлашћено да прикупља потребне податке и да просуђује да ли је неки поклон у вези са вршењем функције. Када је поклон учињен функционеру на којег се односи и Закон боље је пријавити сазнања о таквом поклону Републичком одбору и оставити разумно време да тај орган донесе одлуку пре него што се тело упусти у разматрање да ли је Кодекс поштован. Када је реч о поклону учињеном функционеру који није обухваћен Законом, нема сметњи да тело за праћење примене Кодекса одмах започне свој поступак. Осим тога, Радно тело треба да се упозна и са ставовима Републичког одбора и другим прописима којима се уређује питање протоколарних и пригодних поклона. Најзад, у случају да функционер посредно или непосредно тражи поклон који је у вези са вршењем функције, највероватније ће постојати елементи кривичног дела примања мита или злоупотребе службеног положаја, тако да тело за праћење примене Кодекса треба своја сазнања о том догађају да пријави и другим органима (полицији, тужилаштву). На сличан начин, ово тело треба да поступи и када има сазнања о томе да је можда почињено кривично дело

давања мита (нпр. нуђење, обећање или давање поклона функционеру у вези са вршењем његове функције на одређени начин).

VI.10. Забрана искоришћавања положаја са одложеним дејством

У члану 24 Кодекса каже се да функционер локалне самоуправе неће предузимати активности према организацијама и предузећима над којима врши надзор, са којима су успостављени уговорни односи или који су основани за време његовог мандата, како би себи или другоме обезбедио личне и професионалне привилегије по престанку обављања функције.

Смисао ове одредбе је да се спречи нарушавање јавног интереса, зарад приватне користи коју би функционер остварио тек након одласка са функције. Та корист је у Кодексу дефинисана као „личне или професионалне привилегије“. Садржина оваквих привилегија се може огледати у обећању запослења, обећању неког другог вида радног ангажовања, учешћа у управљању, или коришћењу услуга у таквим организацијама и предузећима под погоднијим условима од оних која други имају. Проблем код ове врсте злоупотреба јесте у томе што се тешко могу утврдити за време трајања мандата. Међутим, уколико тело за праћење примене Кодекса до таквих података ипак дође, нема сметњи да утврди чињенице и изрекне одговарајуће мере за време док мандат још траје.

Треба такође имати у виду да нека понашања која се забрањују овом одредбом Кодекса могу садржати и елементе кривичног дела примања мита и злоупотребе службеног положаја, као и кршења других прописа (на пример, прописа о јавним набавкама). Тело за праћење примене Кодекса треба брижљиво да прати да ли има елемената кривичног дела или прекршаја у поступању функционера и да по потреби своја сазнања пренесе органима надлежним за њихово утврђивање.

У извесној мери, као показатељ оваквог поступања могу послужити извештаји бивших функционера о имовини и приходима, који се подносе Републичком одбору за решавање о сукобу интереса две године после престанка мандата. Такође, треба имати у виду да за одређене категорије функционера важе и забране прописане другим прописима (нпр. Законом о привредним друштвима). Предлог Закона о агенцији за борбу против корупције такође садржи мере које треба да спрече наступање оваквих злоупотреба (обавеза да се затражи одобрење агенције за заснивање новог радног или пословног односа по истеку мандата).

АНЕКС I

Предложене измене

Влада Србије је на једној од својих последњих седница пре расписивања избора октобра 2006, утврдила предлог Закона о агенцији за борбу против корупције.

Највећа промена коју би тај закон донео је то што би нови орган био задужен за питања сукоба интереса јавних функционера уместо садашњег Одбора. Тај орган би био надлежан за решавање сукоба интереса код ширег круга функционера у односу на Одбор (судије, тужиоци, функционери јавних установа). У предлог Закона о агенцији, пренете су у знатној мери одредбе постојећег Закона о спречавању сукоба интереса, укључујући и концепцију мера (на пример, препорука за разрешење, уместо покретања поступка за разрешење функционера) и готово потпуну тајност података из функционерских извештаја. Оба та решења су се показала као препрека да постојећи Закон о спречавању сукоба интереса постигне веће ефекте.

Међутим, у односу на Закон о спречавању сукоба интереса приметна су бројна и значајна унапређења, која би сасвим сигурно представљала важан допринос превенцији корупције, као што су: одредбе о обавези функционера да направе јасну разлику између свог рада за државу и за партију¹⁵; увођење превентивних механизма за „наплату“ услуга учињених у доба мандата, по одласку са функције – обавезно тражење одобрења агенције пре заснивања новог радног или пословног односа након одласка са функције (што је једна од препорука ГРЕЦО – групе земаља за борбу против корупције); прописивање ништавости акта који је донео функционер који се због сукоба интереса морао изузети из одлучивања; одредба по којој функционеру друга неспојива функција престаје по сили закона; јасне обавезе других органа према агенцији, које ће омогућити евидентирање свих функционера (са чиме садашњи Одбор има великих проблема) итд.

¹⁵ Ова решења су заснована на предлозима које је организација Транспарентност Србија својевремено упутила када је био у процедури Закон о Влади.

АНЕКС II

У наставку текста се налазе правни ставови Републичког одбора за решавање о сукобу интереса. Ниједно законско решење не може да предвиди све дилеме у вези са применом појединих његових одредаба. Због тога изузетан значај за примену закона имају правни ставови које је по појединим питањима примене закона о спречавању сукоба интереса донео и објавио републички одбор. У овом тексту се налазе изводи из правних ставова одбора који су посебно важни за примену закона на нивоу локалне самоуправе.

(www.sukobinteresa.sr.gov.yu)

1. НАДЛЕЖНОСТ РЕПУБЛИЧКОГ ОДБОРА ЗА РЕШАВАЊЕ О СУКОБУ ИНТЕРЕСА

Републички одбор за решавање о сукобу интереса није надлежан за решавање сукоба интереса функционера именованих у органе установа (школа).

(Из мишљења Републичког одбора број 011-120/05, од 18. 05. 2005. године.)

2. ПОСТУПАК УТВРЂИВАЊА ПОСТОЈАЊА ПОВРЕДЕ ЗАКОНА

Поступање по анонимним пријавама

У случају кад је пријава поднета од стране непознатог лица, по истој се неће поступати, али ће Републички одбор узети у разматрање чињеничне наводе пријаве, па уколико нађе да постоји основана сумња о постојању сукоба интереса, пријава ће се сматрати иницијативом за покретање поступка по службеној дужности.

У случају када Републички одбор није надлежан за поступање по анонимној пријави, обавестиће надлежне органе о евентуалном сукобу интереса који се јављају код тих органа и до чијих сазнања Републички одбор дође у оквиру свог рада. Такође, затражиће од тих органа да предузму одговарајуће мере и да о евентуално предузетим мерама обавесте у разумном року Републички одбор.

(Правни став Републичког одбора заузет на 10. седници од 23. 03. 2005. године.)

3. ЈАВНЕ ФУНКЦИЈЕ И ФУНКЦИОНЕРИ НА КОЈЕ СЕ ПРИМЕЊУЈЕ ЗАКОН

Главни архитекта

- Иако Законом о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 9/2002, 33/2004 и 135/2004) главни архитекта није постављен у орган управе, Републички одбор налази да у надлежност локалне самоуправе спада и организовање органа, организација и служби за сопствене потребе (члан 113. став 1 Устава РС, „Службени гласник РС“, број 1/90).

Послови главног архитекте општине обављају се у оквиру одређеног органа општине у складу са организацијом послова прописаном Статутом општине. Природа и значај послова као и овлашћења главног архитекте и чињеница да се ради о лицу постављеном на ову функцију од органа општине (председника општине) указује на потребу да се функција главног архитекте општине у погледу права и обавеза изједначи са обавезама функционера из члана 2. став 1. Закона о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција („Службени гласник РС“, број 43/2004.).

(Из мишљења Републичког одбора број 011-156/05, од 31. 08. 2005. године.)

Општински менаџер

- Закон о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција примењује се само на функционере изабране, постављене и именоване у органе Републике Србије, аутономне покрајине, општине, града и града Београда, као и органе јавних предузећа чији су оснивачи наведени органи. На основу наведених одредаба, општински менаџер нема својство функционера, пошто не спада у круг наведених лица.

Околност да општински менаџер није изабрано, постављено или именовано лице већ да се његово ангажовање заснива на уговору закљученом са председником општине, не пружа могућност његовог изједначавања са правима и обавезама функционера из одредбе члана 2. став 1 Закона о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција („Службени гласник РС“, број 43/2004), без обзира на значај и стручност послова које он обавља. Изостанак елемената за одређивање функционера у смислу наведеног Закона искључује такву могућност.

Чињеница да је за општинског менаџера ангажовано лице запослено у јавном предузећу није од значаја за примену Закона о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција, али може бити од значаја за примену других прописа из надлежности других органа.

(Из мишљења Републичког одбора број 011-156/05, од 31. 08. 2005. године.)

Начелник општинске управе

- Функционерима у локалној самоуправи, у смислу члана 2, став 1 Закона о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција („Службени гласник РС“, број 43/2004.), сматрају се лица изабрана, постављена или именована за начелника општинске управе, односно управе за поједине области, заменика председника општине (градоначелника), грађанског браниоца (омбудсмана), правобраниоца и градског архитекту, као и лица постављена или именована на положај који је општим актом локалне самоуправе изједначен са јавном функцијом.

(Правни став Републичког одбора заузет на 22. седници одржаној 24. 08. 2005. године.)

Одредбом члана 2 став 1 и 2 Закона о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција („Службени гласник РС“, број 43/2004, даље: Закон о спречавању сукоба интереса) прописано је да се Закон односи на лица која функцију обављају на основу избора, постављења или именовања у органе Републике Србије, аутономне покрајине, општине, града и града Београда и органе јавних предузећа чији оснивач су ови облици државне структуре, изузимајући судије Уставног суда, судије, судије за прекршаје, јавне тужиоце и заменике јавних тужилаца.

Законом о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број: 9/2002, 33/2004 и 135/2004) одређено је да су органи општине: скупштина општине, председник општине и општинско веће (члан 25). У надлежност локалне самоуправе, међутим, спада и образовање органа, организација и служби за сопствене потребе (члан 113 став 1 Устава).

У раду Републичког одбора поставило се питање да ли се израз органи из члана 2, став 1 Закона о спречавању сукоба интереса односи само на законом именоване органе локалне самоуправе, или га је потребно схватити шире и њиме обухватити и друге органе које је локална самоуправа сама образовала, или који у име државе на локалном нивоу поступају у управним стварима, извршавају закон и друге прописе, или спроводе управни надзор.

Уколико би појам орган био тумачен на први начин, Закон о спречавању сукоба интереса се не би односио на низ одговорних и сукобу интереса изразито подложних функција, које се у локалној самоуправи обављају на основу избора, постављења или именовања, само због тога што се налазе изван законске номенклатуре органа. У такве функције спадају: начелник и руководиоци организационих јединица општинске управе, градски архитекта, заменик и помоћник председника општине, општински правобранилац, или општински омбудсман. За разлику од функционера у органима који у Републици у оквиру министарства, а у покрајини у оквиру секретаријата, поступају у управним стварима, у општини се лица на одговарајућим положајима не би могла сматрати функционерима.

Уколико би појам орган био тумачен на други начин, он би обухватао:

- органе које је образовала сама локална самоуправа
- државне органе који у управним стварима, непосредно примењујући прописе, решавају о правима, обавезама или правним интересима физичких и правних лица (члан 1 ЗОУП „Службени лист СРЈ“, број 33/97 и 31/2001), извршавају закон или спроводе управни надзор
- службе које су општим актом локалне самоуправе изједначене са јавним функцијама

На тај начин био би избегнут неједнак правни третман лица постављених или именованих у управне органе Републике и аутономне покрајине, који су Уставом одређени као органи власти, с једне стране, и лица постављених или именованих у управне органе локалне самоуправе, с друге стране.

Републички одбор определио се за друго тумачење, налазећи да је правно основано и да доприноси успостављању једнакости пред законом и циљевима прокламованим у члану 1 и члану 4 Закона о спречавању сукоба интереса. Због тога се, изузимајући судије за прекршаје, функционером, у смислу члана 2 став 1 и 2 Закона о спречавању сукоба интереса, сматра лице изабрано, постављено или именовано у орган који је образовала локална самоуправа, или у орган који је у локалној самоуправи надлежан да решава у управном поступку, извршава законе и друге прописе и обавља послове управног надзора, као и друго лице које је у оквиру оваквог органа статутом или општим актом изједначено са лицем на јавној функцији.

(Из образложења правног става заузетог на 22. седници Републичког одбора, одржаној 24. 08. 2005. године.)

Руководилац организационе јединице у општинској управи

- Шеф одсека за привреду и приватно предузетништво, као лице постављено од начелника општинске управе, који јесте функционер у смислу члана 52. став 1 Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 9/2002, 33/2004. и 135/2004.) али није орган општине, нема статус функционера у смислу члана 2, став 1 Закона о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција („Службени гласник РС“, број 43/2004), односно, није лице на које се примењује овај закон.

(Из мишљења Републичког одбора број 011-43/05, од 13. 04. 2005. године.)

4. ПОДНОШЕЊЕ ИЗВЕШТАЈА О ИМОВИНИ

- Упутством за спровођење Закона о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција („Службени гласник РС“, број 43/2004) одређено је да рок од 30 дана у којем су функционери дужни да Републичком одбору поднесу први извештај почиње да тече од дана када су образац извештаја о имовини и приходима јавног функционера и ово упутство објављени у „Службени гласник РС“.

Функционер коме је јавна функција престала након ступања на снагу Упутства био је дужан да први извештај о својој имовини и приходима и о имовини брачног друга и крвних сродника у правој линији поднесе до

31.03.2005. године, када је истекао рок од 30 дана од објављивања обрасца извештаја о имовини и приходима јавног функционера и наведеног упутства у „Службени гласник РС“.

Уколико је истог дана именован на другу јавну функцију, дужан је да извештај поднесе у року од 15 дана од дана именовања, а после тога у роковима одређеним чланом 12. став 2 и 3 Закона о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција („Службени гласник РС“, број 43/2004.).

(Мишљење Републичког одбора број 011-145/05, од 08. 06. 2005. године.)

5. ВРШЕЊЕ ДРУГИХ ЈАВНИХ ФУНКЦИЈА И ДРУГИХ ПОСЛОВА

- Према Закону о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 9/2002, 33/2004 и 135/2004), члан 50. став 1. и члан 52. став 1, општинском управом руководи начелник којег поставља скупштина општине на предлог председника општине. У смислу члана 2. став 1. Закона о спречавању сукоба интереса начелник општинске управе јесте јавни функционер. Члан 9. став 1. предвиђа да функционер не сме бити члан управног одбора установе, предузећа или било другог правног лица са учешћем државног капитала, осим када је то прописано законом или другим посебним прописом.

Стога начелник општинске управе не може истовремено обављати функцију председника управног одбора Фонда за солидарну стамбену изградњу, осим ако је то прописано законом или другим посебним прописом.

(Из Мишљења Републичког одбора број 011-121/05-09, од 28. 09. 2005. године.)

- У складу са одредбом члан 2. став 1. Закона, према којој се јавном функцијом сматра, између осталог, и функција која се обавља на основу постављења и именовања у органе општине, начелник општинске управе и председник или члан изборне комисије јавне су функције.

Закон не садржи посебне одредбе у којима утврђује неспојивост јавних функција у органима власти и изборним органима. Као основно правило за јавног функционера, међутим, Закон прописује дужност да ствара и

одржава поверење грађана у савесно и одговорно обављање јавне функције, и забрану да буде у било ком односу према лицима која би могла утицати на његову непристрасност (члан 4. став 1 и 2).

Републички одбор за решавање о сукобу интереса сматра да између функција начелник општинске управе и председник или члан изборне комисије постоји однос зависности који би могао да утиче на непристрасност у раду и да угрози самосталност и независност изборне комисије. Због тога би, посматрано у ширем смислу, истовремено обављање ове две јавне функције било у супротности са правилом из члана 4. став 1. и 2. Закона.

(Из Мишљења Републичког одбора број: 011-121/05-09, од 28.09.2005. године)

- Смисао одредбе члана 10. Закона о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција („Службени гласник РС“, број 43/2004) је да пропише изузетке за функционера коме је једина јавна функција то што је народни посланик, посланик или одборник. Народни посланик, посланик или одборник који упоредо обавља још неку јавну функцију, излази из круга лица на која се изузеци односе. У супротном случају кумулација функција водила би праву на још већу кумулацију и отварала пут за дубље залажење у домен конфликта интереса. Циљ Закона је управо супротан. Због тога одборник који је истовремено и члан општинског већа не потпада под режим члана 10. став 2 Закона и нема право да у исто време буде и директор предузећа.

(Правни став Републичког одбора, од 13. 04. 2005. године.)

Функционер и чланство у комисији за јавне набавке

- Закон о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција („Службени гласник РС“, број 43/2004), у члану 6. став 2 тачка 5) прописује да је функционеру забрањено да утиче на добијање послова или јавних набавки.

У супротности са цитираном законском одредбом било би чланство функционера у комисији за јавне набавке, јер чланство даје могућност утицаја на доношење одлуке наручиоца и то посредством предлога комисије (чији би функционер био члан) наручиоцу за избор најповољни-

јег понуђача, а такође функционера на лица од којих зависи одлука о добијању послова, односно јавних набавки.

(Мишљење Републичког одбора број 011-137/05, од 15. 06. 2005. године.)

Јавна функција и чланство у органима јавних предузећа

- Према одредби члана 9. став 1 Закона о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција („Службени гласник РС“, број 43/2004), функционер не сме бити директор, заменик или помоћник директора, члан управног или надзорног одбора јавног предузећа, установе, предузећа или било ког другог правног лица са учешћем државног капитала, осим када је то прописано законом или другим посебним прописом.

Члан општинског већа, као лице које на основу избора од стране скупштине општине врши јавну функцију у општинском већу као органу општине у смислу члана 25. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 9/2002, 33/2004. и 135/2004.), сматра се функционером у смислу члана 2, став 1 Закона о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција.

Именовање члана општинског већа у надзорни одбор јавног предузећа проузроковало би сукоб интереса при вршењу јавних функција, при чему је без значаја да ли се ради о члану надзорног одбора из реда запослених. (Мишљење Републичког одбора број 011-116/05, од 25. 05. 2005. године.)

- Како је чланом 9. став 1 Закона о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција („Службени гласник РС“, број 43/2004) прописано да функционер не сме бити директор, заменик или помоћник директора, члан управног или надзорног одбора јавног предузећа, установе, предузећа или било ког другог правног лица са учешћем државног капитала, осим када је то прописано законом или другим посебним прописом, то члан општинског већа нема право да у исто време буде и директор јавног предузећа (без обзира да ли је оснивач Република Србија), а у складу са цитираном законском одредбом.

(Из мишљења Републичког одбора број 011-117/05, од 11. 05. 2005. године.)

Нespoјивост функција

- Функције извршног директора и члана надзорног одбора у јавном предузећу су неспојиве и њихово истовремено обављање било би супротно одредби члана 4. став 2 Закона о спречавању сукоба интереса при вршења јавних функција („Службени гласник РС“, број 43/2004).

Надзорни одбор као орган надзора над пословањем јавног предузећа треба да буде независан у раду. Имајући у виду делокруг послова извршног директора прописан Правилником о систематизацији послова овог јавног предузећа постојао би однос зависности према надзорном одбору. Уколико би исто лице било извршни директор и члан надзорног одбора то би значило да оно врши надзор над обављањем послова за које је само непосредно одговорно, што би створило сумњу у непристрасно вршење јавне функције.

(Из мишљења Републичког одбора број 011-142/05, од 08. 06. 2005. године.)

Функција одборника и његово учешће у раду месне заједнице

- Право одборника скупштине општине да буде биран у органе месне заједнице, како у савет месне заједнице тако и за председника месне заједнице, није у супротности са одредбом члана 5. став 1 и члана 10. став 1 Закона о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција („Службени гласник РС“, број 43/2004), с обзиром да чланови органа месне заједнице немају својство функционера из члана 2. став 1. истог Закона, нити је месна заједница правно лице у коме одборници могу обављати послове тог правног лица.

Околност да је Одлуком о месним заједницама скупштине општине прописано да одборници скупштине изборних јединица са територије месне заједнице могу учествовати у раду савета месне заједнице без права гласа само указује на могућност да органи локалне самоуправе, у складу са Законом о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 9/2002, 33/2004 и 135/2004), могу прописати строже мере за ограничење вршења послова функционера на локалном нивоу од забрана прописаних Законом о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција.

(Мишљење Републичког одбора број 011-7/05, од 13. 04. 2005. године.)

- Према одредби члана 10. Закона о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција („Службени гласник РС“, број 43/2004), одборник може бити директор или заменик или помоћник директора највише једног јавног предузећа, установе и предузећа или другог правног лица са већинским учешћем државног капитала у њима, а у осталим привредним субјектима може наставити да обавља своја управљачка права или да буде члан управног или надзорног одбора, директор, заменик или помоћник директора, ако то не омета вршење његове јавне функције и природа делатности привредног субјекта не утиче на непристрасно и независно обављање јавне функције.

Независно од изузетака допуштених наведеним Законом, органи локалне самоуправе могу примењивати строжа мерила прописана Законом о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 9/2002, 33/2004 и 135/2004).

Оцену о неспојивости и о дозвољеним одступањима од неспојивости у обављању јавних функција Републички одбор за решавање о сукобу интереса доноси на основу Закона о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција, за чије спровођење је надлежан.

За постојање сукоба интереса није од значаја да ли су јавне функције плаћене или их њихови носиоци обављају волонтерски, него какав је фактички или функционални однос између јавних функција или јавног и приватног интереса.

(Мишљење Републичког одбора број 011-39/05, од 13. 04. 2005. године.)

- Директор јавног предузећа чији је оснивач општина не може обављати функцију општинског менаџера.

(Из мишљења Републичког одбора број 011-133/05, од 23. 05. 2005. године.)

Јавна функција и радни однос

- Члан општинског већа, односно одборник скупштине општине, као јавни функционери, могу бити лица која су у сталном радном односу у јавном предузећу чији је оснивач општина. Јавни функционери су дужни да стварају и одржавају поверење грађана у савесно и

одговорно вршење јавне функције и не смеју користити јавну функцију за стицање било какве користи или погодности за себе или повезано лице, у које спада и јавно предузеће у којем је функционер запослен на неодређено време.

(Из мишљења Републичког одбора број 011-175/05, од 31. 08. 2005. године.)

- Одборник скупштине општине, као јавни функционер, може бити постављен за директора највише једног јавног предузећа чији је оснивач општина. Међутим, функционер не сме бити ни у каквом односу зависности према лицима која би могла утицати на његову непристрасност у обављању јавне функције. Овакав однос зависности постоји уколико је брачни друг функционера запослен на радном месту у чији опис спада и надлежност да контролише рад јавног предузећа у којем је јавни функционер постављен на место директора.

(Из мишљења Републичког одбора број 011-175/05, од 31. 08. 2005. године.)

Кумулација функција секретара скупштине општине и секретара општинске изборне комисије

- Републички одбор сматра да између функција секретара скупштине општине и секретара општинске изборне комисије, без обзира на то што секретар изборне комисије нема право одлучивања у раду комисије (члан 14, став 2 Закона о локалним изборима, „Службени гласник РС“, број 33/02, 37/02, 42/02, 72/03 и 100/03), а секретар скупштине општине стара се само о стручним пословима и руководи административним пословима везаним за рад скупштине и њених радних тела (члан 38. став 1 Закона о локалним изборима), постоји однос зависности који би могао да утиче на непристрасност у раду и да угрози самосталност и независност изборне комисије. Због тога би, посматрано у ширем смислу, истовремено обављање ове две јавне функције од стране исте личности било у супротности са правилом из члана 4. став 1 и 2 Закона о спречавању сукоба интереса („Службени гласник РС“, број 43/2004).

(Из мишљења Републичког одбора број 011-39/05, од 11. 05. 2005. године.)

6. УПРАВЉАЧКА ПРАВА У ПРИВРЕДНИМ СУБЈЕКТИМА

Јавни функционер као оснивач привредног субјекта

- Директор јавног предузећа је функционер у смислу члана 2. Закона о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција („Службени гласник РС“, број 43/2004). Као функционер, директор јавног предузећа не може бити члан управног или надзорног одбора, нити директор, заменик и помоћник директора у осталим привредним субјектима, што је прописано чланом 9. став 2 Закона.

Закон, међутим, не спречава да директор јавног предузећа буде оснивач привредног субјекта – радње, али га истовремено обавезује да као оснивач пренесе своја управљачка права у привредном субјекту на правно или физичко лице, које није повезано лице, предвиђено чланом 4. став 3 Закона (брачни или ванбрачни друг функционера, крвни сродник у правој линији, у побочној линији закључно са другим степеном сродства, усвојилац и усвојеник, тазбински сродник закључно са првим степеном сродства и свако друго правно или физичко лице које се, према другим основама и околностима, може сматрати интересно повезаним с функционером).

(Мишљење Републичког одбора број 011-192/05, од 24. 08. 2005. године.)



CIP - Каталогizacija u publikaciji
Narodna biblioteka Srbije, Beograd

172.2(497.11)(094)
174:332.084(497.11)(035)
35.083.7(497.11)(035)

ВЕНАДИЋ, Немања

Сукоб интереса : приручник за рођаке тата
за проблеме примене Етничког кодекса понашања
локалних функционера / [аутор Немања
Венадић]. - Београд : Ствари конференција
градона и општена, 2007 (Београд :
Сообо). - 64 стр. : 20 см

Тираж 1.000. - Витомине и библиографске
референце уз текст.

ISBN 978-86-82455-60-8

п) Етнички кодекс понашања функционери
локалне самоуправе у Србији б) Локална
самоуправа - Функционери - Етнички - Србија -
Приручници ц) Функционери - Сукоб интереса
- Стречавање - Србија - Приручници
COBISS.SR-ID 137953804

