

POJAM SUKOBA INTERESA U TEORIJI I ZAKONODAVSTVU REPUBLIKE SRBIJE*

Aleksandar Stevanović**

U radu je razmotren je pojam sukoba interesa, najpre kroz fenomenološku dimenziju, a potom i kroz osrt na način na koji je on određen i regulisan i zakonodavstvu Republike Srbije. Na početku je ukazano na mnoge pojmovne nepravilnosti koje se mahom odnose na neadekvatnu upotrebu termina, te njegovo neopravданo poistovećivanje i mešanje sa drugim sličnim pojavama i odnosima, što je čest slučaj kako u opštem, tako i u naučnom i normativnom diskursu. Otuda je i posebna pažnja posvećena uporednoj analizi pojmove „sukob interesa“ i „korupcija“. Sledi, analiza pojma uz osrvt na njegove glavne karakteristike kao i pokušaj klasifikacije najčešćih pojavnih oblika sukoba interesa. Imajući u vidu izraženu šarenolikost radnji koje u sebi sadrže i sukob interesa, a zarad sistematicnosti pregleda, najčešće pojavnne oblike sukoba interesa izložili smo u četiri grupe, prema načinu ispoljavanja, i to: statusni sukobi interesa, sukob interesa prilikom korišćenja javnih sredstava i resursa, sukob interesa prilikom zapošljavanja, nezakonito lobiranje i radno angažovanje. Konačno, u drugom delu rada razmotren je pojma sukoba interesa u zakonodavstvu Republike Srbije i to fokusirajući se na Ustav Republike Srbije, te na Zakon o agenciji za borbu protiv korupcije koji će biti u primeni do septembra naredne godine.

KLJUČNE REČI: sukob interesa, korupcija, demokratske institucije, javna ovlašćenja.

UVOD

Sukobi različitih interesa sastavni su deo života u organizovanoj zajednici, te osnovano možemo tvrditi i da su neizostavni pratičac gotovo svake aktivnosti koja ima svoj cilj. Otuda je i logično da situacije u kojima se javljaju konflikti određenih interesa imaju neograničen broj uzroka, formi i posledica. Međutim, predmet analize ovog rada biće sukob interesa koji se u opštoj javnosti percipira kao mogućnost zloupotrebe javnog ovlašćenja u privatne svrhe, te s toga kao društveno štetna pojava sa značajnim konsekvcencama koje najšire posmatrano, predstavljaju narušavanje osnovnih principa valjano uređenog pravnog poretku. Ujedno je to i gotovo jedina tačka opšteg konsenzusa o dатој materiji, budući da „sukob interesa“ kao pojam, sa sadržinskog, a potom i definicijskog aspekta ostavlja brojna otvorena pitanja, a ona

* Ovaj tekst je nastao kao rezultat rada na projektu "Kriminal u Srbiji: fenomenologija, rizici i mogućnost socijalne intervencije" (broj 47011) koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

** Institut za kriminološka i sociološka istraživanja; email: aleksandar.stevanovic993@gmail.com

se na praktičnom planu manifestuju u neefikasnom zakonodavstvu, odnosno nepostojanju adekvatnih propisa i normi, koje bi spričile ili makar redukovale zloupotrebe i sticanja nezakonitih privilegija u situacijama u kojima postoji konflikt javnog i privatnog interesa.

Istorijska i komparativna analiza odnosne materije ukazuje na činjenicu da su različite forme zloupotreba javne vlasti bile prisutne kroz celu pisano istoriju društva i čovečanstva (Vuković, 2003: 7). Otuda je i jednako stara potreba društva da odgovori na izazove koje su pred njega postavljali pojedinci koji su nastojali da, bez obzira na opšti interes, zloupotrebe dato poverenje i svoju poziciju zarad svog ili privatnog interesa trećeg lica, u zavisnosti od slučaja. U tom smislu su preduzimane različite aktivnosti, a među njima i zakonodavne, u kojima je prednjačio stari Rim.¹ Pored toga, od izuzetne važnosti za procese saznanja o fenomenu, te mogućnosti zauzimanja određenog stava u društvu, bila je filozofska misao mnogobrojnih autora, naročito onih koji su stvarali u periodu formiranja prvih građanskih društava. Jedan od značajnijih teoretičara države i društva u XVIII veku, čuveni francuski misilac Šarl Monteskej (Charles Montesquieu), zapisao je u svom kapitalnom delu „O duhu zakona“ da je svaka vlast sklona zloupotrebni i kvarenju, te ju je neophodno ograničiti drugom vlašću (Vuković, 2003: 10). Na tragу te ideje, a u cilju načelnog određivanja pojma „sukob interesa“ primećujemo da se upravo nepostojanje međusobnog i odgovarajućeg ograničenja javne vlasti² može označiti kao stanje koje pogoduje razvoju situacija koje dovode u konflikt javni i privatni interes.

Pri razmatranju fenomena „sukob interesa“ najčešće se i polazi od međusobnog odnosa privatnog i javnog interesa, u kojem potonji biva ugrožen i zanemaren na uštrb prethodnog. U osnovi se dakle, radi o potencijalnoj zloupotrebi javnih funkcija, odnosno postojanju opravdane bojazni da će privatni interes nosioca javne vlasti uticati na njegov rad u javnoj službi. Društvo svojim normama, bez obzira na njihovu pravnu kvalifikaciju i snagu, određuje koje su to situacije i okolnosti koje narušavaju princip nepristranosti, a koji smatramo fundamentalnim uslovom za poverenja građana u institucije vlasti, bez čega ne može ni postojati „funkcionalni demokratski poredak“.

Fenomen „sukob interesa“ je u tesnoj vezi sa korupcijom i to na način da čini njenu osnovu. Takvo stanje stvari uzrokovano je bitno istovrsnim etiološkim, fenomenološkim i posledičnim aspektima, te je u doktrini često zastupljen stav da su sukob interesa i korupcija praktično dva termina koji označavaju identičnu pojavu. Ipak, sukob interesa kao poseban, pre svega normativni pojam, ima širi sadržinski domaćaj, te ga je neophodno razmotriti ne samo kao glavno polazište svakog koruptivnog odnosa, već kao samostalni pojam koji u mnogome zavisi od stanja demokratije, kulurološke podloge, te pozitivnih propisa koje oblikuju prethodna dva faktora. Iz tog razloga ćemo u radu zastupati tezu o dva srodna i interferirajuća pojma, ali svakako različita, naročito sa normativne tačke gledišta.

U opštem, medijskom, ali i akademskom diskursu, pojam „sukob interesa“ se često pored poistovećivanja sa korupcijom, pogrešno izjednačava i meša sa pojivama poput kumuliranja više javnih funkcija i dužnosti, istovremenog obavljanja političkih i državnih funkcija, neprijavljanja imovine od strane javnih funkcionera, primanja poklona, pantoflaže, nepotizma, kronizma i tome slično. Navedene pojave su nedvosmisleno

¹ Pravna istorija beleži propise poput: Lex Sillia, Lex Calpurnia, Lex Acilia, Lex Tullia, ali i Justinijanova digesta, koji su između ostalog, regulisali zloupotrebe od strane nosilaca javne vlasti (Vuković, 2003: 8).

² Pri tom tu ne mislimo nužno na međusobnu kontrolu, triju odvojenih grana vlasti, po principu „checks and balances“ već i na kontrolu koju nad određenim organom ili institucijom javne vlasti mogu sprovoditi i organi iz iste grane javne vlasti, nezavisne institucije, slobodne profesije, pa čak i subjekti koji pripadaju tzv. „civilnom sektoru“.

inherentne pojmu „sukob interesa“ s tim da ne odražavaju njegovu suštinu u punom obimu te se ne mogu dovesti u sinonimski odnos.

Dosadašnje iskustvo je pokazalo da je postojanje i snažan uticaj privatnih interesa predstavnika javne vlasti, često dijametalno suprotnih onim koje društveni konsenzus određuje kao opšti, istorijska konstanta političkog života od nastanka moderne države. Primere koji ukazuju na veliki broj javnih funkcionera koji preko noći menjaju svoj tzv. „životni stil“ uvećavajući svoje bankovne račune i ekonomsku moć uopšte, možemo označiti kao „nelogičnosti“³ koje bi trebalo da sugerisu na postojanje mogućih sukoba interesa, zloupotreba političke moći, državne funkcije i javnih sredstava.

Takođe, na rasprostranjenost pojave o kojoj govorimo ukazuju i mnogobrojne analize empirijskih podataka prema kojima je zloupotreba javnih ovlašćenja pojava imanentna kako nerazvijenim državama u društveno-ekonomskom pogledu, tako i onim državama koje se smatraju stabilnim liberalno-demokratskim porecima (Jovanović, 2007: 29). Uvezši u obzir takvu kosmopolitsku prirodu sukoba interesa, u smislu uticaja privatnih interesa na obavljanje javnih funkcija, nameće se i potreba adekvatne zakonodavne aktivnosti, koja pak ne može na pravi način odgovoriti zadatku ukoliko se prethodno, na teorijskom planu, jasno ne definiše etiološka i fenomenološka komponenta pojma. Tek nakon toga je moguće kreirati normativni okvir koji bi uvažio realne okolnosti i iz koga bi se jasno prepoznavale intencije javne politike kada je reč o ovoj oblasti društvenog života. Prateći takav metodološki sled, u nastavku će najpre biti razmotren sam pojam „sukob interesa“ nakon čega ćemo se, *de lege lata* i *de lege ferenda* osvrnuti na propise i odredbe kojim je on regulisan u srpskom zakonodavstvu.

1. TEORIJSKO RAZMATRANJE POJMA „SUKOB INTERESA“ – NAPOMENE I SMERNICE

Sukob interesa, *grosso modo*, podrazumeva konflikt između obavljanja javne dužnosti i privatnog interesa lica koje tu dužnost obavlja (Vukadinović, Glintić, 2013: 89), odnosno situaciju u kojoj lični interes nadvladava i utiče na objektivno izvršavanje profesionalnih obaveza (Nenadić, 2003: 5). Sukob interesa nastaje onda kada postoji društveno neprihvatljiva percepcija sukoba između interesa koje javni funkcijer ima kao privatno lice i onih interesa kojima bi on morao da teži zarad obavljanja svojih dužnosti u skladu sa zakonom (Fatić, 2005: 32). Otuda, sama okolnost ili situacija postojanja potencijalnog konflikta privatnog i javnog interesa u vršenju javne službe jeste štetna po društveni poredak i to naročito u smislu odnosa građana prema institucijama vlasti, bez obzira na to da li je iz te situacije zaista proistekao konkretan delikt, odnosno da li je nosilac javne vlasti stekao određenu privilegiju ili korist, protivno javnom interesu i zakonu (Kemaghan, Langford, 1990: 139). Iz ovoga proističe da sukob interesa može biti shvaćen i kao akt (situacija) protiv poverenja u javnu vlast, a o kolikoj se društvenoj šteti radi govori i činjenica da se na pretpostavci međusobnog poverenja zasnivaju svi međuljudski odnosi

³ Mislimo na političare, državne funkcionere, koji mesečno zarađuju do 1.000,00 evra, a volžebno, nakon samo nekoliko meseci na poziciji, stiču nepokretnosti u vrednosti od nekoliko stotina hiljada evra, uz mogućnost da sebi priušte različite „insignije“ moći kao što su skupocena letovanja, jahte, satovi, odela, automobili i tome slično.

(Luhman, 1979: 64), a naročito oni u kojima strane nisu jednake, kao što je to slučaj u odnosu građanin – država.

Maks Veber (Max Weber) je svojevremeno ukazivao na činjenicu da su lojalnost (javnom interesu i službi) i tržište dva kontradiktorna pojma u međusobnom nesaglasju (Lipset, Lenz, 2000: 119). Na tragu te ideje je i tvrdnja da do opasnosti od sukoba interesa dolazi onda kada država, posredstvom svojih legalnih predstavnika, interveniše na slobodnom tržištu kapitala i rada (Mrvić-Petrović, Čirić, 2004: 54), pri čemu oni bivaju „izazvani“ da svoja javna ovlašćenja zloupotrebe i ostvare svoj interes, po pravilu različit od opštег, kojem bi trebalo da teže.

Koji su to interesi kojima bi nosilac javne vlasti trebalo da teži, pitanje je na koja bi trebalo ponuditi odgovor u cilju pokušaja da se rasvetli pojам „sukob interesa“.

Odgovor na to pitanje valjalo bi započeti pokušajem definisanja javnog (opštег) interesa koji se najopštije može odrediti kao preovlađujući interes većine, postignut društvenim konsenzusom, koji je formalizovan donošenjem pravnih pravila i zaštićen sankcijom koju obezbeđuje i sprovodi država (Milić, 2015: 3).⁴ Osnovna uloga svake vlasti trebalo bi da bude upravljanje državom na način koji bi štitio prethodno utvrđeni javni interes. Međutim, javni interes kao pojам i koncept nije sklon preciznom definisanju i utvrđivanju u svakom pojedinačnom slučaju, već je češće stvar stvorene predstave i zauzetog stava, te se opravdano može smatrati i svojevrsnim „socijalnim konstruktom“ (Stevanović, 2018: 125). Ipak, smatramo da bi se određivanje javnog interesa moglo funkcionalizovati i analitički pojednostaviti kroz normativnu vizuru, bez plediranja da se na taj način javni interes u potpunosti definiše i precizira. Naime, pravni propisi u okviru jednog poretku bi trebalo da predstavljaju otelotvorene javnog interesa, odnosno „priručnik za postupanje u skladu sa njim“. To znači da bi od predstavnika vlasti bilo opravdano očekivati da u svakoj konkretnoj situaciji postupi onako kako to nalaže važeća, relevantna pravna norma. Kvalitet nomotehnike će u mnogome usloviti mogućnost nedvosmislenog interpretiranja pravnih pravila. Razume se da propisima nije moguće obuhvatiti svaku konkretnu životnu situaciju, ali je poželjno nastojati da se izbegnu nedopustive pravne praznine i mogućnosti donošenja diskrecionih odluka, iako su one katkad neizbežne u vršenju javne vlasti.

Nasuprot javnim, stoje privatni interesi lica koja donose javne odluke i oni po pravilu obuhvataju čitavu lepezu različitih privilegija i benefita, materijalnog i nematerijalnog karaktera. Važno je istaći da te privilegije nisu uvek na prvi pogled uočljive i jasne, što svakako umanjuje dokazni kapacitet pri ispitivanju povreda zakona. U literaturi je prisutno i stanovište prema kojem se privatni interes nosioca javne funkcije zapravo svodi na finansijski (Williams, 1985: 6), odnosno ekonomski interes (Frier, 1969: 4). Sa jedne strane, takav pristup je funkcionalan, budući da se tu radi o „merljivoj“ kategoriji, dok se sa druge strane ne može zanemariti činjenica da različite sukobe interesa često generišu i emocionalne reakcije, pri čemu je dokazivanje takvog sukoba interesa, od motiva do posledice, u značajnoj meri otežano.

Nesporno je da posledica sukoba interesa može biti i pogodovanje određenom interesu trećeg lica, gde treba ubrajati i pravna lica (organizacije). Otuda, bez obzira što bi iz konkretne povrede javnog interesa takvo (pravno) lice imalo benefit, tu se nesumnjivo radi i o ličnom interesu lica koje se nalazi u sukobu interesa. Taj interes čak ne mora biti ispoljen

⁴ Navedenom određenju pojma javnog interesa bismo dodali i osećaj univerzalnog, a ne partikularnog, te donošenje odluka sagledavanjem objektivnih činilaca, nasuprot subjektivnih.

na konkretna način (novac, pozicija,) već u pitanju može biti i želja za dokazivanjem, strah, simpatija, uspostavljanje odnosa iz kojeg se očekuju kasnije beneficije.

U osnovi, sukob interesa predstavlja društveno neprihvatljivu situaciju, tj. mogućnost zloupotrebe javnog ovlašćenja. Sa druge strane, korupcija je sticanje privatne, lične i materijalne koristi zlouprebom javnih ovlašćenja (Treisman, 2000: 76), te je iz njene date definicije jasno da ona uvek podrazumeva realizovanu mogućnost iz situacije koju smo prethodno označili kao sukob interesa. Prema tome, sukob interesa se može odrediti kao *conditio sine qua non* za nastanak koruptivne radnje, tj. kao nužno predvorje korupcije (Nenadić, 2016: 7), odnosno faza koja joj prethodi. Zato se u literaturi sa pravom i ukazuje na činjenicu da sukob interesa jeste pouzdan indikator postojanja korupcije (Rao, Marquette, 2012: 12). U tom smislu se sa pravom može tvrditi da koruptivni odnos uvek obuhvata sukob interesa, dok u obrnutom slučaju takva tvrdnja ne bi važila. To dalje znači da se sukob interesa ne mora nužno razviti u korupciju, bez obzira na razloge (Nenadić et al, 2016: 5). Pored toga.

Još jedna značajna pojmovna razlika između sukoba interesa i korupcije ogleda se u tome što je zakonodavac u gotovo svim pravnim sistemima inkriminisao koruptivni odnos predvidevši konkretna krivična dela koja čine *lege scripta*, *lege certa* i *lege stricta* formu takvog odnosa.⁵ Sa druge strane, sukob interesa može podrazumevati i odnose, tj. takvu vrstu povreda javnog na uštrb privatnog interesa konkretnog nosioca vlasti, koje zakonodavac nije ni na koji način pravno tretirao.⁶ U takvim slučajevima je po pravilu, u svakom konkretnom slučaju, ostavljeno nadležnom, nezavisnom telu, da u propisanom postupku odluci o postojanju sukoba interesa, i to podvodeći ga kroz načelne i generalno propisane zabrane, tj. pravila. To dalje implicira da se za takva postupanja ne mogu odrediti sankcije iz kaznenog zakonodavstva, niti se pak, mogu pravno kvalifikovati kao delikti kaznenog prava, upravo iz razloga što nisu propisani, odnosno predviđeni u zakonu.⁷ Mogućnost koja preostaje u takvih situacijama, jeste da se za takve slučajeve nezakonitosti predviđi set tzv. „mekih“ mera koje nemaju pravno obavezujuću snagu i pretežno su opominjujućeg i savetodavnog karaktera (preporuke).

1.2. Sukob interesa u užem i širem smislu

Prethodna analiza ukazuje na postojanje sukoba interesa u *užem* i *širem* (diskpcionom) smislu. U prvom slučaju je reč o situacijama koje je društvo prepoznalo kao opasne po javni interes do te mere da ih je zakonodavac morao predvideti i pravno

⁵ U literaturi je prisutan i stav da bi pod pojmom korupcije trebalo podrazumevati one radnje koje su inkriminisane krivičnim zakonodavstvom (Ignjatović, 2016: 121).

⁶ Tu najpre mislimo na fenomene nepotizma i kronizma koje ćemo na odgovarajućem mestu rada detaljnije razmotriti.

⁷ Iako na prvi pogled možda i ne deluje tako, u praksi postoji veliki broj situacija koje je objektivno teško predvideti određenom normom, zakonski ih opisati i predvideti adekvatnu sankciju. Dobar primer je favorizovanje u zapošljavanju članova porodice, odnosno bliskih lica izvan porodice. Naime, moguće je da prilikom javnog konkursa koji je za popunjavanje radnih mesta i položaja u državnoj upravi u našem zakonodavstvu obavezan, funkcioner koji odlučuje o njegovom ishodu ne učini niti jednu povredu propisa u smislu sprovedene procedure i propisivanja kriterijuma prema odgovarajućim propisima. Međutim, takođe je moguće da isti funkcioner, bio on član konkursne komisije ili ne, odabere člana svoje porodice koji ispunjava minimum konkursnih kriterijuma, i za njega potpiše rešenje o prijemu u radni odnos, iako je više nego očigledno da je bilo daleko kvalitetnijih kandidata.

kvalifikovati kao sukob interesa, bez potrebe da se bilo kakvo telo izjašnjava o njegovom eventualnom postojanju u datim okolnostima. Drugim rečima, takve situacije su neprihvatljive u procesu vršenja javne vlasti da čak nije potrebno ni da iz njih nastane određena štetna posledica, tj. one deluju i suviše motivišuće na zloupotrebu javnih ovlašćenja, da društvo nije spremno da ishod prepusti etičnosti konkretnog funkcionera. Otuda možemo zaključiti da u takvim situacijama postoji *neoboriva prepostavka* o postojanju sukoba interesa. Važno je imati u vidu da se tu radi o takvoj nezakonitosti sa kojom je sam funkcioner mogao (ponekad i morao) biti upoznat i biti nje svestan, dok je organ koji ga je eventualno imenovao ili postavio na funkciju to bez dileme morao biti. U prvu grupu situacija koje smo definisali kao sukob interesa u užem smislu, po pravilu se ubrajaju *nedozvoljena kumuliranja javnih funkcija, dužnosti i delatnosti*.⁸

U drugom slučaju, reč je o takvим okolnostima u odnosu na koje se ne može sa sigurnošću, jednostavnim podvođenjem činjeničnog stanja pod pravnu normu, utvrditi postojanje sukoba interesa. Tu je dakle u pitanju *oboriva prepostavka* o postojanju sukoba interesa.

Važno je istaći da sukob interesa u širem (diskpcionom) smislu ima neograničen broj formi. Tu međutim iz praktičnih razloga valja praviti razliku u odnosu na predviđenost takvih situacija u zakonskim ili podzakonskim tekstovima. Prethodno smo istakli da postoje načini realizacije mogućnosti zloupotrebe javnog ovlašćenja (nepotizam, kronizam) koji uglavnom nisu zakonski normirani. U takvim slučajevima je posebno važno stanje svesti društva, tj. kulturnoška osnova poimanja javne službe i vlasti uopšte, koja kreira društvenu toleranciju na pojave koje imaju kapacitet da ugrose nepristrasnost u donošenju javnih odluka.

Sa druge strane, zloupotrebu javnog ovlašćenja je moguće učiniti i radnjama koje su predviđene kao prekršaji ili češće, krivična dela. Otuda, ukoliko se u kontekstu srpskog zakonodavstva, ispustavi da je lice na javnoj funkciji zahtevalo ili primilo poklon ili kakvu drugu korist za sebe ili drugog, neposredno ili preko trećeg lica, da korišćenjem svog službenog ili društvenog položaja ili stvarnog ili prepostavljenog uticaja, posređovalo da se izvrši ili ne izvrši neka službena radnja, radiće se o krivičnom delu iz člana 366. (*Trgovina uticajem*) Krivičnog zakonika RS.⁹ U takvoj situaciji se sukob interesa javlja kao koren druge nezakonitosti, bez kapaciteta da bude samostalno pravno relevantan, već se akcenat stavlja na radnju koja pored toga što neizbežno sadrži u sebi i sukob interesa, usled svoje društvene opasnosti zaslužuje da bude posebno tretirana, najčešće kroz kazneno zakonodavstvo.

2. POJAVNI OBLICI „SUKOBA INTERESA“ – POKUŠAJ KLASIFIKACIJE

Nakon prethodno razmotrene strukture i glavnih odrednica pojma, razmotrićemo i njegovu fenomenološku stranu, pri čemu bi tu trebalo napraviti osvrt na pojedine radnje kojima se najčešće povređuje javni interes u kontekstu sukoba interesa, kako bi se ukazalo

⁸ Eklatantan primer zabrane kumuliranja javnih funkcija, dužnosti i delatnosti jeste zabrana nosiocima sudskih funkcija da istovremeno vrše funkcije u organima izvršne vlasti. Pored toga, postoji i zabrana pripadnicima oružanih snaga da budu članovi političkih stranaka, zabrana javnim funkcionerima da istovremeno budu u organima upravljanja privrednih društava itd.

⁹ „Službeni glasnik RS“, broj 85/2005, 88/2005 – ispr., 107/2005 – ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014 i 94/2016.

na njihove specifičnosti u cilju efikasnijeg prepoznavanja, te mogućnosti adekvatnijeg društvenog reagovanja. Imajući u vidu izraženu šarenolikost radnji koje u sebi sadrže i sukob interesa, a zarad sistematičnosti pregleda, najčešće pojavnje oblike sukoba interesa izložićemo u četiri grupe, prema načinu ispoljavanja, i to: *statusni sukobi interesa, sukob interesa prilikom korišćenja javnih sredstava i resursa, sukob interesa prilikom zapošljavanja, nezakonito lobiranje i radno angažovanje.*

2.1. Statusni sukobi interesa

Prethodno smo naznačili da kumuliranja funkcija, dužnosti i delatnosti, kao jedan od statusnih oblika sukoba interesa, predstavlja njegovu užu i pravnim propisom predviđenu formu. Ustavom, zakonima ili etičkim kodeksima su utvrđene situacije u kojima postoji neoboriva prepostavka da nosilac javne vlasti neće moći da obavlja dve ili više javnih funkcija u najboljem javnom interesu, nepristrasno donosi javne odluke, odnosno da će takva kumulacija javnih ovlašćenja izazvati negativnu reakciju i nepoverenje društva u institucije vlasti, što prirodno slabi i njen demokratski kapacitet i legitimitet, a društvo vodi ka anarhiji. Stara poslovica koja se u srpskom jeziku zadržala do danas, a koja se koristi onda kada se želi istaći nepostojanje nepristrasnosti vlasti kod donošenja odluka: „*kadija te tuži, kadija ti sudi*“ ponajbolje odražava ideju staru koliko i organizovana državna vlast, a koja se odnosi na težnju da se nadležnost u donošenju javnih odluka mora horizontalno i vertikalno podeliti na veći broj subjekata sa javnim ovlašćenjima u okviru datog delokruga.

Gotovo da se u svim današnjim sistemima vlasti podrazumeva da funkcioneri ne mogu kumulirati više javnih funkcija. Tu međutim valja praviti razliku na kumulaciju koja je uvek zabranjena i onu za koju je neophodno ishodovati odobrenje nadležnog organa ili saglasnost nezavisnog tela.¹⁰ Logično je da se u prvom slučaju radi o objedinjavanju funkcija koje je društveno neodrživo sa stanovišta integriteta vlasti i poverenja građana u nju, dok je u drugoj situaciji potrebno razmotriti date okolnosti slučaja. Prema tome „uslovno dopuštene kumulacije“ postoje onda kada sam propis (ustav, zakon, pravilnik, etički kodeks) dopušta funkcioneru da kumulira više javnih, privrednih ili političkih funkcija, ukoliko to ne ugrožava i ne dovodi u pitanje javni interes.¹¹ Jasno je da se u praksi najviše zloupotrebljavaju upravo ove fleksibilne, uslovne zabrane kumuliranja funkcija, dužnosti i delatnosti, koje je neophodno tumačiti, a što se u velikom broju slučajeva čini selektivno i tendenciozno.

Uređeno demokratsko društvo ima potrebu da obezbedi fer „tržišnu utakmicu“, spreči stvaranje monopola, te pospeši konkureniju u obavljanju privrednih i drugih, vanprivrednih delatnosti. Iz tog razloga su razumljive i opravdane odredbe koje nastoje da spreče objedinjavanje državnih i funkcija u okviru privrednih društava, ali i u okviru udruženja, fondacija i drugih oblika pravnog organizovanja.

¹⁰ Pored toga, ukazujemo na činjenicu da u mnogim zakonodavstvima postoji i tzv. „obavezna kumulacija“ i to u slučajevima kada sam propis nalaže funkcioneru, da upravo iz razloga obavljanja te funkcije, obavlja i drugu, po pravilu u vezi sa „matičnom“ funkcijom. U literaturi se takve funkcije često nazivaju virilnim funkcijama.

¹¹ Primera radi, važeći Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji predviđa da: „Funkcioner može da vrši funkciju u političkoj stranci, odnosno političkom subjektu i da učestvuje u njenim aktivnostima ako to ne ugrožava vršenje javne funkcije i ako to nije zakonom zabranjeno.“

Konačno, postoji i takav vid statusnih sukoba interesa, koji ne predstavlja nužno zloupotrebu javnog interesa, već prevashodno dovodi u pitanje ugled i etičnost pri vršenju određenih delatnosti i službi. Zato se i predviđaju određene zabrane i utvrđuju *nespojivi poslovi* sa ciljem da se omogući kvalitetno obavljanje određenih delatnosti, tj. da se obezbede dignitet, ugled i nezavisnost određene struke.¹²

Differentia specifica statusnih sukoba interesa jeste da funkcioner, javni službenik, ili drugo lice u pogledu čije profesionalne delatnosti postoje propisima predviđene zabrane kumuliranja funkcija, dužnosti i delatnosti, povređuje javni interes, princip nepristrasne javne vlasti, ugled i nezavisnost struke, onda kada se nađe u situaciji da ima određeni status ili svojstvo, bez obzira da li je iz te okolnosti nastala kakva materijalna šteta ili je lice koje objedinjuje više statusa ili svojstava na bilo koji način profitiralo, odnosno profit obezbedilo trećem licu.

Zakonska rešenja koja uvode zabrane objedinjavanja funkcija, delatnosti i dužnosti, a koja predstavljaju svojevrsnu prevenciju tzv. „statusnog sukoba interesa“ često su kritikovana kao rešenja koja povređuju brojna zajamčena ljudska prava, a posebno pravo na rad, te slobodu njegovog izbora. Evropska komisija za ljudska prava je svojim tumačenjem člana 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama u vezi sa pristupom, odnosno gubitkom pozicija u javnoj upravi, omogućila nacionalnom zakonodavcu nešto veću slobodu (*margin of appreciation*), dajući primat administrativnom u odnosu na građansko pravo.¹³ To znači da se u tom slučaju primenjuju i nešto drugačija pravila kada je reč o pravima i obavezama javnih službenika koja su uslovljena opštim, državnim razlogom (*raisons d'être*) (Stevanović, 2018: 119). Na istom stanovištu je i Evropski sud za ljudska prava koji takođe navodi da se pitanja radnog statusa javnih službenika ne mogu razmatrati u kontekstu člana 6. Konvencije. Sud u Strazburu dalje ističe da član 6. Konvencije ipak može biti primjenjen samo onda kada se radi o „čistim ekonomskim pravima“ javnih službenika i funkcionera, a tu se pre svega misli na isplatu njihovih plata i sa njom povezana davanja.¹⁴

2.2. Sukob interesa prilikom korišćenja javnih sredstava i resursa

Karakteristične situacije sukoba interesa, te zloupotrebe javnih ovlašćenja koje svrstavamo u ovu grupu, mahom su u vezi sa postupcima javnih nabavki, odnosno u vezi sa finansiranjem političkih subjekata i kampanja. Domaći zakonodavac je naročito prepoznao opasnost od zloupotreba u planiranju javnih nabavki, u postupku javne nabavke ili tokom

¹² Primera radi, važeći Statut Advokatske komore Srbije predviđa da: „Advokat nema pravo da zasniva radni odnos, osim u advokatskom ortačkom društvu, da bude statutarни zastupnik, direktor ili predsednik upravnog odbora u pravnom licu, osim u sportskim, kulturnim i neprofitnim organizacijama pod uslovom da obavljanje te funkcije ne dovodi do sukoba interesa, član ili predsednik izvršnog odbora banke, zastupnik državnog kapitala, prokurista ili lice koje ima utvrđenu zabranu konkurenčije.“

¹³ European Commission on Human Rights, Decision of 8 October 1980, In the matter of A Police Agent v. United Kingdom, Application No. 8496/79; Decision of October 10, 1980, In the matter of A public schoolteacher v. Italy, Application No. 8686/79; Decision of December 4, 1984, In the matter of A judge v. France, Application No. 9931/82.

¹⁴ European Court of Human Rights, Judgment of September 2, 1997, De Santa v. Italy; Judgment of September 2, 1997, Lapaloria v. Italy; Judgment of September 2, 1997, Abenavoli v. Italy; Judgment of September 2, 1997, Nicodemo v. Italy; Judgment of August 24, 1998, Benkessiouer v. France; and Judgment of December 8, 1999, Pellegrin v. France.

izvršenja ugovora o javnoj nabavci, te je u Zakonu o javnim nabavkama¹⁵ u glavi II (21-30 čl.) predviđao posebne mehanizme zaštite od postojanja sukoba interesa i predviđao posebne kriterijume koji donekle i odstupaju od onih koje je predviđao matični zakon za materiju sukoba interesa, Zakon o agenciji za borbu protiv korupcije.¹⁶ Na ovom mestu bi naročito trebalo ukazati na činjenicu koja u znatnoj meri otežava postupak dokazivanja zloupotrebe javnog ovlašćenja, te postojanja sukoba interesa, a koja se odnosi na opravdanost otvaranja postupka javne nabavke, te njegove učestalosti. To znači da sukob interesa u takvim slučajevima, ne mora nužno voditi kao povredi samog postupka *stricto sensu*, ali se tu itekako može postaviti pitanje da li je svršishodno, primera radi, renovirati kabinete na svakih šest meseci, obnavljati IT opremu na svakih godinu dana i tome slično.

Posebno bi trebalo obratiti pažnju na nenamensko i nezakonito trošenje budžetskih sredstava kada je reč o odnosu funkcionera ili službenika prema političkoj stranci iz koje dolazi, tj. koja mu je omogućila da bude nosilac javnih ovlašćenja. Integritet, moral, profesionalnost i nezavisnost¹⁷ su osobine koje bi trebalo da krase zaposlene u javnoj upravi. Nažalost, sve je više primera koji pokazuju da je odsustvo nabrojanih osobina kod nosilaca javne vlasti često i poželjno sa stanovišta političke stranke koja im je omogućila imenovanja. Nepostojanje etičkih i profesionalnih kodeksa kod predstavnika vlasti slabí poverenje građana u javne institucije što samo povećava koruptivni potencijal u društvu, a nosioce javih funkcija vezuje za stranku koja ih je na njih i imenovala čineći od njih grupu poslušnika čije lična egzistencija zavisi od egzistencije stranke. Na taj način oni i bivaju motivisani da kroz svoje funkcionersko delovanje uvek imaju u vidu i stranački interes (Stevanović, 2018: 306).

U nestabilnim društvima koja karakteriše „prividni demokratski poredak“, naročiti problem predstavlja pojava koja se označava kao „funkcionerska kampanja“. Ona u najkraćem, predstavlja aktivnosti koje funkcioner u predizbornom periodu obavlja, nastojeći da ih prikaže kao svoje redovne aktivnosti u okviru svojih nadležnosti, a zapravo su usmerene na političku promociju njega, odnosno političke stranke kojoj pripada ili čije interese teži da zadovolji. Otuda nije česta pojava da se neposredno pred izbore potpisuje najveći broj investicionih projekata i uplaćuju avansni iznosi, iako ti projekti nisu opravdani sa društveno –ekonomskog aspekta, a po pravilu nisu u skladu sa zakonskom regulativom koja normira njihovu realizaciju. Takođe, posledice „funkcionerske kampanje“ su i pompeznata otvaranja mostova, saobraćajnica itd. svega nekoliko dana pred izbore i to bez obzira na stvarnu mogućnost da budu pušteni u rad, što u „najboljem slučaju“ vodi ka materijalnoj šteti i potrebi da se uz doplate vrše dodatni radovi, što neopravdano ugrožava državni budžet, bezbednost građana, a u krajnjoj liniji i principe vladavine prava i pravne države.

¹⁵ „Službeni glasnik RS“, broj 124/2012, 14/2015 i 68/2015.

¹⁶ „Službeni glasnik RS, broj 97/08, 53/10, 66/11-US, 67/13-US i 8/15-US.

¹⁷ U Velikoj Britaniji i SAD je prvo bitno, radi se o periodu do sredine XIX veka, postojala prihvaćena praksa prema kojoj su se javne funkcije dodeljivale kao i danas, najlojalnijima, odnosno „zaslužnim članovima stranke“ Uz sve napore filozofsko-pravne i političke misli koja je od kraja XIX veka sve snažnije ukazivala na potrebu depolitizacije i profesionalizacije javne uprave koja bi bila odana samo zakonu i javnom dobru, svedoci smo činjenice da se stanje u većini država nije promenilo, odnosno da su razrađeni novi, efikasniji sistemi povezivanja kapitala i onih koji formalno donose javne odluke, što u sadejstvu daje partokratsko stanje iz kojeg kriminal i ostale devijacije mogu samo da prosperiraju (Stevanović, 2018: 308).

2.3. Sukob interesa prilikom zapošljavanja

Ovaj oblik ispoljavanja sukoba interesa, u načelu se odnosi na ugrožavanje slobodnog tržišta rada, s tim da favorizovanje „svojih“ kadrova po pravilu ugrožava i sve pore društveno –ekonomskog funkcionisanja države, usled očekivanog odsustva potrebnog znanja i nezavisnosti u obavljanju rada, iako to ne mora uvek i nužno biti slučaj.

Kada je reč o zapošljavanju u opštem (privatnom) sektoru, treba voditi računa o tome da je javni interes postavljen na nešto drugačijim osnovama. On prožima postupak zapošljavanja u privatnom sektoru na način da se ispoljava kroz minimum legitimnih očekivanja društva od toga postupka.¹⁸ Drugim rečima, sloboda izbora je na strani poslodavca koji snosi rizik svog poslovanja, te ne mora nužno odabirati najbolje kandidate prema objektivnim merilima. Zato u većini modernih radnopravnih zakonodavstava koja regulišu opšti sektor, obavezan konkurs nije ni predviđen.

Sa druge strane, uređena društva imaju jasno predviđene kriterijume za popunjavanje radnih mesta u okviru javnog sektora. To iz razloga što je u tom slučaju poslodavac država ili organ kojem su poverena javna ovlašćenja Oni su utvrđeni tako da nastoje da obezbede stručnost i nezavisnost u obavljanju rada. Sa druge strane, mnogi eksponenti vlasti, sa najvećim javnim ovlašćenjima, teže tome da iskoriste svoju moć odlučivanja, te da:

- članovima svoje porodice (isto važi i za bliska lica van porodice) obezbede adekvatno zaposlenje iz razloga „razumljive“ porodične naklonosti, zahvalnosti, brige, vraćanja usluge, želje da se okruže ljudima od poverenja i tome slično
- sledeći instrukcije političkih stranaka ili drugih centara moći koji su pomogli da se dode na vlast, na važna mesta u sistemu državne uprave rasporede „politički podobna“ lica ili omogući zapošljavanje „zaslužnim“ članovima svoje stranke.

Prvi od dva navedena slučajeva, se u doktrini označava kao *nepotizam u užem smislu*. Ta pojava je u širem smislu definisana kao situacija u kojoj imalac javnog ovlašćenja na „društvenom tržištu“ favorizuje članove porodice u odnosu na ostale (Milić, 2015: 5).¹⁹ U drugom slučaju je reč o političkom zapošljavanju koje možemo smatrati jednim od glavnih uzroka za stanje koje je politikološka doktrina još ranije definisala kao „stanje zarobljene države“.

2.4. Nezakonito lobiranje i radno angažovanje

Lobiranje po definiciji podrazumeva zastupanje i zalaganje za određene interese, te je postojanje sukoba interesa prirodna pojava, kada je reč o lobističkim aktivnostima. U većini država, lobiranje je uređena aktivnost, što podrazumeva i jasno određivanje kruga lica koji se njome mogu profesionalno baviti.²⁰ Međutim, uvezvi u obzir da lobiranje u

¹⁸ Tu se uglavnom radi o zaštiti materinstva, dece i omladine, obezbeđivanju adekvatnih radnih uslova za lica sa invaliditetom i tome slično.

¹⁹ Isto važi i za kronizam, s tim da se kod njega favorizuju bliska lica van kruga porodice, uglavnom dobri prijatelji.

²⁰ Republika Srbija je nedavno stala u red zemalja koje su zakonski uredile lobiranje stupanjem na snagu Zakona o lobiranju.

osnovi predstavlja aktivnost koja ima za cilj ostvarivanje uticaja na zakonodavne i izvršne organe vlasti koji na osnovu ustava i zakona donose javne odluke (Zetter, 2008:3), nije teško zamisliti da se „naručiocи lobiranja“ često odlučuju da ostvarivanje svog interesa povere predstavniku javne vlasti, pre nego profesionalnom lobisti, upisanom u evidencije koje vodi država. Oni to najpre čine iz razloga što određeni nosioci javne vlasti, zahvaljujući funkciji koju obavljaju, ličnom autoritetu ili „specifičnoj političkoj težini“ imaju realne šanse da želje naručilaca lobiranja ozakone i pretoče u obavezujuću normu. Na taj način se podriva princip vršenja javne funkcije ili službe u skladu sa javnim interesom, budući da adekvatna nagrada ili apanja, po pravilu čine da interes onih koji je nude, bude po svaku cenu predstavljen i kao javni interes od strane predstavnika javne vlasti. Razume se da je otuda, gotovo nemoguće pravno sankcionisati neobično intenzivno zalaganje određenog funkcionera za nešto što predstavlja interes određenog lobija. Ukoliko bi se došlo do dokaza da je za „lobiranje“²¹ data određena materijalna ili nematerijalna pogodnost, radilo bi se o koruptivnom odnosu na koji bi se reagovalo sankcijama kaznenog prava, ali bi tada takav odnos bi kvalifikovan kao, primera radi, krivično delo Primanje mita iz člana 367. KZ RS.

Sa druge strane, postoji duboko ukorenjena praksa da privatne kompanije angažuju predstavnike vlasti da za njih obavljaju, po pravilu određenu sofisticiranu delatnost gde mogu iskoristiti svoj znanje, iskustvo i kontakte (Braasch, 2018: 106). Za vreme tajanja funkcije ili radnog odnosa u javnoj službi, uglavnom će se raditi o vidu neformalnog angažovanja, koje pored lobiranja, može uključiti i davanje predloga, saveta i tome slično. Međutim, nakon što prestane funkcije ili rad u javnoj službi, postoji racionalan interes finansijski potentnih privrednih subjekata da iskoriste znanje, informacije i „vruće kontakte“ lica koja su ih prethodno obavljala.²² Na taj način te finansijske strukture moći jačaju, dok političko-demokratski procesi bivaju zloupotrebljeni od strane tih struktura (Braasch, 2018: 106). Mnoga zakonodavstva usled toga, predviđaju zabranu zapošljavanja bivših funkcionera i službenika u subjektima o čijim su pravima i obavezama odlučivali ili mogli odlučivati dok su bili u javnom sektoru. Problemi koji se javljaju, a koje možemo označiti slabim tačkama propisa koji sprečavaju pantoflažu, jesu pitanje tumačenja činjenice da li je u konkretnom slučaju, bivši funkcioner ili javni službenik zaista odlučivao ili mogao odlučivati o pravima i obavezama privatnog subjekta – potonjem poslodavca. Pored toga, kritično je i pitanje određivanja kruga predstavnika javne vlasti na koje se odnosi zabrana pantoflaže, tj. da li će ona obuhvatiti isključivo javne funkcionere ili će se odnositi i na druge predstavnike vlasti koji su imali značajan uticaj na rad određenog javnog organa.

3. POJAM SUKOBA INTERESA U USTAVU I ZAKONODAVSTVU REPUBLIKE SRBIJE

Zakon o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija, koji je stupio na snagu 2004. godine, bio je prvi zakonski akt koji je na sistemski način uredio oblast sukoba interesa u Republici Srbiji. Skoro godinu dana nakon stupanja na snagu pomenutog Zakona,

²¹ Ovde smo namerno iskoristili znake navoda, budući da govorimo o pojavi koja se sa normativnog aspekta ne može smatrati lobiranjem imajući u vidu ograničenja u pogledu lica koja ga mogu profesionalno obavljati. Naravno, preduslov je da je lobiranje kao delatnost, uredeno pravnim propisima.

²² U literaturi se ovakve situacije često označavaju kao „pantoflaža“.

formiran je Republički odbor za rešavanje o sukobu interesa, sa zadatkom da sprovodi njegove odredbe.

Sledeće, 2006. godine, sticajem okolnosti, Republika Srbija dobila je novi, „Mitrovdanski ustav“. Njegovim izglasavanjem i stupanjem na snagu, zabrana sukoba interesa biva uzdignuta u rang ustavnog načela, te član 6. Ustava RS²³ određuje da: „Niko ne može vršiti državnu ili javnu funkciju koja je u sukobu sa njegovim drugim funkcijama, poslovima ili privatnim interesima.“. Stavom 2. istog člana je predviđeno da se „Postojanje sukoba interesa i odgovornost pri njegovom rešavanju određuju Ustavom i zakonom.“. Time je Republika Srbija svrstana u red država koje su pitanje sukoba interesa prepustile zakonskom uređivanju, nasuprot onim državama koje odnosnu materiju uređuju isključivo donošenjem etičkih kodeksa o ponašanju javnih funkcionera (Lubarda, 2007: 200).²⁴

Konačno, Zakon o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija derogirao je Zakon o agenciji za borbu protiv korupcije koji je u primeni od 2008. godine. Njegovim usvajanjem su učinjene krupne promene u zakonodavstvu, naročito zbog osnivanja Agencije za borbu protiv korupcije, a on će biti na snazi do 1. septembra 2020. godine, kada će početi da se primenjuje Zakon o sprečavanju korupcije koji je usvojen u maju ove godine.

3.1. Ustav Republike Srbije

U duhu prihvачene, trodome, podele vlasti, Ustav RS u članu 102. stav 3 predviđa da: „Narodni poslanik ne može biti poslanik u skupštini autonomne pokrajine, niti funkcioner u organima izvršne vlasti i pravosuđa, niti može obavljati druge funkcije, poslove i dužnosti za koje je zakonom utvrđeno da predstavljaju sukob interesa.“. Iz ove odredbe, proizlazi da ne postoji ograničenje da narodni poslanik bude odbornik u skupštini jedinice lokalne samouprave, što smatramo nelogičnim,²⁵ dok predviđanje zabrana, osim izričito navedenih, prepušta drugim zakonima.

Kada je reč o predsedniku Republike, Ustav RS, uvažavajući činjenicu da bi on trebalo da izražava državno jedinstvo, te da bude predsednik svih građana, u članu 115. propisano je da on: „...ne može obavljati drugu javnu funkciju ili profesionalnu delatnost.“.

Pitanje inkompatibilnosti funkcija šefa države i predsednika političke stranke, jedno je od zanimljivijih u modernoj istoriji našeg konstitucionalizma. Iako je odredba (član 86. stav 7.) prethodnog Ustava iz 1990. godine koja je regulisala nespojivost predsedničke funkcije sa drugim javnim funkcijama i profesionalnim delatnostima, izazvala poprilične rasprave i nesuglasice, ustavotvorac „Mitrovdanskog ustava“ propušta da preciznijim normiranjem otkloni nejasnoće, te odgovori na pitanje koje se nekoliko decenija unazad iznova aktuelizuje: Može li predsednik republike istovremeno biti i predsednik političke

²³ „Službeni glasnik RS“, broj 98/2006

²⁴ Primera radi, u Velikoj Britaniji je pitanje postojanja i rešavanja o sukobu interesa uređeno pravilnikom Parlamenta – *Code of Conduct for the members of the Parliament*. Slično je bilo i u SAD, koja je tek nakon Vojtergejtske afere, usled političkih pritisaka donela poseban zakon – *The Ethics in Government Act*.

²⁵ To iz razloga što odluke Narodne skupštine, u čijim donošenjima (izglasavanjima) učestvuje i poslanik koji je ujedno i odbornik u skupštini jedinice lokalne samouprave, mogu itekako uticati na društveno-ekonomski život te jedinice lokalne samouprave.

stranke, odnosno član njenog rukovodstva ili član bez dodatnih upravljačkih prava u njoj?

Smatramo da bi na postavljeno pitanje trebalo odgovoriti pre negativno, nego pozitivno, iako se mogu pronaći argumenti i za suprotan stav. Slično mišljenje je pretežno zastupljeno i u domaćoj literaturi (Čavoški, 1995: 141; Stojanović, 1991: 92; Đorđević, 1998: 134). Razloge bismo mogli potražiti u analizi pojma „javna funkcija“ i „profesionalna delatnost“, te u teleološkom i sistemskom tumačenju važećeg Ustava RS.

Prvo, u političkom diskursu, pod javnom funkcijom se podrazumeva vršenje određene izborne javne aktivnosti u političkoj organizaciji, predstavničkom organu, radnoj organizaciji ili upravi,²⁶ dok se u kontekstu pravnika diskursa, tu podrazumeva delatnost, odnosno aktivnost vršenjem određenog poziva ili službe, zadatka ili grupe zadataka, uloga ili uticaj koji neko vrši u državnoj vlasti, društvenim odnosima ili javnom životu i pravosuđu.²⁷

Pojam „javna funkcija“ definisan je u Zakonu o agenciji za borbu protiv korupcije (član. 2. stav 1. tačka 3.) gde je predviđeno da ona podrazumeva: „funkciju u organima Republike Srbije, autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave, organima javnih preduzeća i privrednih društava, ustanova i drugih organizacija, čiji je osnivač, odnosno član Republika Srbija, autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave, kao i funkcija drugih lica koje bira Narodna skupština, a podrazumeva ovlašćenja rukovodjenja, odlučivanja, odnosno donošenja opštih ili pojedinačnih akata.“.

Jezičko tumačenje člana Zakona o agenciji za borbu protiv korupcije, taksativno navodi funkcije koje se imaju smatrati javnim, a tu ne ubraja i funkciju predsednika političke stranke. Međutim, ako se uzme u obzir i činjenica da su političke stranke danas ključni faktori u oblikovanju političkog života, odnosno, kako se u domaćoj literaturi može pronaći, služe za generisanje pojedinačnih volja građana i usmeravanje delovanja predstavnika naroda u javnim institucijama vlasti (Manojlović, 2015: 147), teško bi se sa uspehom mogla braniti teza da predsednik političke stranke ne vrši „profesionalnu delatnost“.

Pored toga, izražavanje državnog jedinstva kao propisane ustavne obaveze, zahteva odstupanje od bilo kakvih partikularnih, naročito stranačkih interesa koje bi predsednik političke stranke, ukoliko se već nalazi na njenom čelu, sasvim legitimno i trebalo da zastupa. S tim u vezi, član 29. Zakona o agenciji za borbu protiv korupcije koji predviđa da: „Funkcioner može da vrši funkciju u političkoj stranci, odnosno političkom subjektu i da učestvuje u njenim aktivnostima ako to ne ugrožava vršenje javne funkcije i ako to nije zakonom zabranjeno“ treba tumačiti na način da je kumuliranje javnih i političkih funkcija dozvoljeno narodnim poslanicima i članovima vlade, dok bi predsednika države iz te mogućnosti trebalo da bude izuzet iz razloga specifičnosti svoje funkcije.

Što se tiče članova vlade, Ustav RS članom 126. stav 1. utvrđuje da on: „...ne može biti narodni poslanik u Narodnoj skupštini, poslanik u skupštini autonomne pokrajine i odbornik u skupštini jedinice lokalne samouprave, niti član izvršnog veća autonomne pokrajine ili izvršnog organa jedinice lokalne samouprave.“. Narednim stavom istog člana je predviđeno da se: zakonom uređuje koje su druge funkcije, poslovi ili privatni interesi u sukobu sa položajem člana Vlade.“.

Uređujući nespojivost sudske funkcije, Ustav RS u članu 152. naročito ističe zabranu političkog delovanja sudije. Ostale zabrane, kao i kod člana vlade, prepusta

²⁶ Mala politička enciklopedija, Savremena administracija. Beograd: 1966, str. 330.

²⁷ Pravna enciklopedija, Savremena administracija. Beograd: 1985, str. 405

zakonu da uredi. Zabрана političkog delovanja je u slučaju sudije postavljena najstrože, što je i očekivano s obzirom na absolutnu nezavisnost kao suštinu sudske funkcije. Sa druge strane, imajući u vidu ulogu političke stranke u sadašnjem društvu, političko delovanje narodnih poslanika i članova vlade bi se moglo opravdati, naravno u granicama i duhu načela profesionalizacije i depolitizacije vlasti.

Konačno, članom 173. stav 1. Ustav RS utvrđuje i zabrane za sudije Ustavnog suda, te predviđa da: Sudija Ustavnog suda ne može vršiti drugu javnu ili profesionalnu funkciju niti posao, izuzev profesure na pravnom fakultetu u Republici Srbiji²⁸, u skladu sa zakonom.“. Dve su stvari u vezi sa kojima bismo dali napomene kada je reč o načinu na koji je regulisan sukob interesa sudija Ustavnog suda. Prvo, postavlja se pitanje šta je to *profesionalna funkcija*? Ima li *neprofesionalnih*? Čini nam se da je ovde reč o redakcijskoj omašći, koja ne bi trebalo da bude svojstvena ustavnoj nomotehnici, te da se u konkretnom slučaju mislilo na profesionalnu delatnost, kao što je to slučaj u članu 115. gde je regulisan sukob interesa predsednika države.

3.2. Zakon o agenciji za borbu protiv korupcije

Zakon o agenciji za borbu protiv korupcije stupio je na snagu 2008. godine i od tada na sistemski način reguliše materiju sukoba interesa u Republici Srbiji. To znači da on, za razliku od drugih zakonskih propisa koji shodno svojoj oblasti, utvrđuju zabrane sukoba interesa u konkretnom slučaju, predviđa i mehanizme za otkrivanje, prijavljivanje i rešavanje o sukobu interesa.

Na početku (član 2.) je dat tzv. „zakonski pojmovnik“ u kojem je sukob interesa definisan kao: situacija u kojoj funkcioner²⁹ ima privatni interes koji utiče, može da utiče ili izgleda kao da utiče na postupanje funkcionera u vršenju javne funkcije odnosno službene dužnosti, na način koji ugrožava javni interes.“ Potrebno je napomenuti da se ovaj Zakon odnosi kako na funkcionere, tako i na državne službenike na položaju, što je utvrđeno članom 31. Zakona o državnim službenicima.

Postoji, nažalost i krug predstavnika vlasti, na koje se ovaj Zakon, kada uređuje materiju sukoba interesa uopšte ne odnosi, dok se na pojedine odnosi rezidualno, što je čini nam se nedovoljno. Tako je članom 27. Zakona o državnoj upravi predviđen „poseban savetnik ministra“. On prema zakonskom opisu posla, po nalogu ministra priprema predloge, sačinjava mišljenja i vrši druge poslove za ministra. Zahvaljujući ovako široko postavljenom delokrugu, njemu je često poveravano upravljanje krupnim projektima kakvi su privatizacijski i tom slično. Različita iskustva su pokazala da su mnogi „posebni savetnici“ bivali u centru korupcionaških afera uz postojanje sukoba interesa, koji se tu podrazumeva. Konačno, „posebni savetnici ministra“ su posebni i po tome što se njihova

²⁸ Smatramo da bi bilo adekvatnije dozvoliti mogućnost obavljanja profesure na onim fakultetima na kojima se izučava pravna oblast kojom se sudija bavi. Tako bi sudiji Ustavnog suda koji se bavi Krivičnim pravom, trebalo omogućiti da obavlja profesuru na svim fakultetima gde se ono izučava, a to nije isključivo pravni fakultet.

²⁹ Prema zakonu o agenciji za borbu protiv korupcije „funkcioner“ je svako izabrano, postavljeno ili imenovano lice u organe Republike Srbije, autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave i organe javnih preduzeća i privrednih društava, ustanova i drugih organizacija čiji je osnivač, odnosno član Republika Srbija, autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave i drugo lice koje bira Narodna skupština.

prava i obaveze uređuj ugovorom građanskog prava, koji isključuje primenu mnogih instituta službeničkog prava koji čine „zaštitni faktor“ javnog interesa u obavljanju službeničke dužnosti. Iz navedenih razloga smatramo da je „posebne savetnike ministra“ trebalo uključiti u moguće aktere sukoba interesa u smislu člana 2. stav 1. tačka 6. Zakona o agenciji za borbu protiv korupcije.

Važeći Zakon o državnim službenicima RS sadrži odredbe koje su grupisane u odeljku III koji nosi naziv *Sprečavanje sukoba interesa*. Problem je u tome što, čini nam se ne postoje adekvatni mehanizmi za praćenje ponašanja državnih službenika vezi sa upravljanjem situacijama koje se (potencijalno) mogu kvalifikovati kao sukob interesa. Povrede takvih odredbi eventualno bi se sankcionisale u okviru disciplinskog postupka, koji se sprovodi *ad hoc* uz upitnu stručnost, a često i nepristranost, tj. mogućnost lakšeg uticaja na članove disciplinske komisije. To naravno ne znači da treba odustati od instituta disciplinskog postupka u državnoj upravi, ali bi bilo poželjno da se u pojedinim slučajevima omogući učešće i Agenciji za borbu protiv korupcije. Ta potreba postoji iz razloga njene pretpostavljeno veće stručnosti u pitanjima rešavanja o sukobu interesa, kao i kreiranja konzistentne prakse u rešavanju o sukobu interesa na nivou cele državne uprave uključujući i javne funkcionere. Naravno, tu treba uvažiti ograničene kapacitete Agencije, te bi bilo kontraproduktivno zahtevati od nje da prima radi, vodi registar poklona državnih službenika ili vrši poslove u vezi sa prijavljivanjem imovine. Međutim, smatramo opravdanim davanje nadležnosti Agenciji da daje saglasnost državnom službeniku na mogućnost dodatnog rada koji predviđa član 26. Zakona o državnim službenicima (posebno imajući u vidu da taj član predviđa rok od tri dana u kojem rukovodilac organa treba da odluči o davanju saglasnosti, a koji smatramo isuviše kratkim), te nadležnosti da se njoj prijavljuju potencijalni sukobi interesa od strane državnih službenika o kojima bi ona kasnije rešavala.³⁰

Član 27. Zakona načelno sublimira čitavu materiju i daje (obavezne smernice), te zapravo naredni članovi Zakona koje ćemo ovde analizirati predstavljaju njegovu razradu i konkretizaciju. Njime je predviđeno da je: „Funkcioner dužan da javnu funkciju vrši tako da javni interes ne podredi privatnom.

Funkcioner je dužan da se pridržava propisa koji uređuju njegova prava i obaveze i da stvara i održava poverenje građana u savesno i odgovorno vršenje javne funkcije.

Funkcioner je dužan da izbegava stvaranje odnosa zavisnosti prema licu koje bi moglo da utiče na njegovu nepristrasnost u vršenju javne funkcije, a u slučaju da ne može da izbegne takav odnos ili takav odnos već postoji, da učini sve što je potrebno radi zaštite javnog interesa.

Funkcioner ne sme da koristi javnu funkciju za sticanje bilo kakve koristi ili pogodnosti za sebe ili povezano lice.“.

U narednom, članu 28. ZABK, je predviđeno da: „Funkcioner može da vrši samo jednu javnu funkciju, osim ako je zakonom i drugim propisom obavezan da vrši više javnih funkcija.“ Izuzetno od stava 1. ovog člana, funkcioner može da vrši drugu javnu funkciju, na osnovu saglasnosti Agencije, što smatramo pogrešnim rešenjem koje otvara vrata arbitrarnosti i potencijalnim zloupotrebljama, koje mogu u potpunosti da obesmisle načelnu

³⁰ Takva praksa bi mogla biti uspostavljena, imajući u vidu ograničene kapacitete Agencije, samo u pogledu određenih organa državne uprave gde je mogućnost postojanja sukoba interesa veća uz značajnije posledice, i to ne svih državnih službenika u okviru takvih organa, već onih koji prema opisu nadležnosti imaju značajan uticaj na rad organa, a formalnu nisu njegovi funkcioneri niti službenici na položaju.

zabranu iz člana 6. Ustava RS. Pored toga, javni funkcioner koji je na funkciju izabran neposredno od strane građana može i bez saglasnosti Agencije da vrši više javnih funkcija na koje se takođe bira neposredno, osim u slučajevima nespojivosti koje utvrđuje Ustav.

Članom 29. regulisano je pitanje vršenja funkcija u političkoj stranci, odnosno subjektu od strane javnog funkcionera. Načelno je propisano da: „Funkcioner može da vrši funkciju u političkoj stranci, odnosno političkom subjektu i da učestvuje u njenim aktivnostima ako to ne ugrožava vršenje javne funkcije i ako to nije zakonom zabranjeno.“ U narednom stavu, kao izvesnu branu politizaciji javne funkcije Zakon predviđa da: „Funkcioner ne može da koristi javne resurse i skupove na kojima učestvuje i susrete koje ima u svojstvu funkcionera, za promociju političkih stranaka, odnosno političkih subjekata.“³¹ Takođe, osim funkcioneru koji je izabran neposredno od građana, Zakon nameće javnom funkcioneru obavezu da: „uvek nedvosmisleno predoči sagovornicima i javnosti da li iznosi stav organa u kojem vrši javnu funkciju ili stav političke stranke, odnosno političkog subjekta.“. Analizirajući navedenu odredbu, proizlazi da je iz zabrane koju ona postavlja je neopravdano izuzet funkcioner koji je izabran neposredno od građana.

U praksi je pregršt primera koji se nalaze na samoj granici dozvoljenog, u skladu sa navedenom odredbom člana 29. Zakona.³² Fenomen „funkcionerske kampanje“,³³ a koji je naročito prisutan u nestabilnim demokratskim državama, kakva je i Republika Srbija, obuhvata različite aktivnosti između kojih je teško povući jasnu liniju između dozvoljenog i nedozvoljenog.

Posebno bi u vezi sa razmatranom odredbom člana 29. ZABK, trebalo ukazati na nužnost preciziranja pojma „javni resurs“, budući da se pod njim najčešće podrazumevaju samo budžetska i materijalna sredstva. Međutim, javni resurs podrazumeva i skup različitih „dobara“ poput privilegovanih informacija, naročito ukoliko su one klasifikovane u skladu sa Zakonom o tajnosti podataka.³⁴

Zakon funkcionerima dalje zabranjuje da obavljaju drugi posao ili delatnost za vreme vršenja javne funkcije koja zahteva rad sa punim radnim vremenom ili stalni rad (član 30. stav 1.).³⁵ Ovakvoj formulaciji se može prigovoriti odrednica „...rad sa punim radnim vremenom ili stalni rad“, javne funkcije čijem je nosiocu zabranjeno da obavlja drugi posao

³¹ Članom 29. stav 3. Funkcioneru je ipak omogućeno da: „koristi javne resurse radi zaštite lične bezbednosti, ukoliko je takva upotreba javnih resursa uredena propisima iz te oblasti ili odlukom službi koje se staraju o bezbednosti funkcionera.“

³² Jedan od skorijih primera koji o tome govori je i situacija u kojoj je direktor preduzeća „Milan Blagojević – Namenska“ iz Lučana, neposredno pred lokalne izbore, javno i otvoreno pozvao svoje zaposlene da glasaju za stranku, učesnika na tim izborima, čiji je on pri tom član. Postupajući po podnetoj prijavi, Agencija za borbu protiv korupcije je donela je Rešenje o obustavi postupka smatrajući, prema našem mišljenju pogrešno i suprotno duhu i svrsi zakona, da u konkretnom slučaju nije povreden član 29. stav 2 ZABK iz razloga što je stranačko agitovanje koje ZABK eksplicitno zabranjuje, pomenuti direktor vršio na skupu koji je organizovan od strane dobrovoljnih davalac krvi iz redova zaposlenih (sindikata) i Crvenog krsta.

³³ Vlada Republike Srbije je 23.09.2019. na osnovu preporuka Radne grupe za saradnju sa Organizacionom za evropsku bezbednost i saradnju i Kancelarijom za demokratske institucije i ljudska prava, donela Zaključak u kojem se zabranjuje funkcioneru da svoje aktivnosti u svojstvu predstavnika javne vlasti, zloupotrebljava za izbornu promociju svoje stranke, čime je usled različitih političkih zbivanja, priznala postojanje ukorenjene loše prakse koja razara demokratiju.

³⁴ „Sl. glasnik RS, br. 104/2009.

³⁵ Narednim stavom su predviđeni određeni izuzeci te funkcioner može da se bavi naučnoistraživačkim radom, nastavnom, kulturno-umetničkom, humanitarnom i sportskom delatnošću, bez saglasnosti Agencije, ako time ne ugrožava nepristrasno vršenje i ugled javne funkcije. Prihode od ovih poslova, odnosno delatnosti, funkcioner je dužan da prijavi Agenciji.

ili delatnost za vreme trajanja te funkcije. Nesporno je da se takvom formulacijom štit ugleda same funkcije i obezbeđuje njeno profesionalni obavljanje, što je svakako dobro rešenje. Međutim, pozitivnim propisima, primera radi, nije predviđeno radno vreme za narodne poslanike, niti njihova funkcija zahteva stalni rad, te su oni čini se neopravdano u privilegovanoj poziciju u odnosu na druge funkcionere. Praktično se, imajući u vidi tendenciju navedene odredbe, obavljanje drugih dužnosti i delatnosti, ukoliko su ispunjeni ostali zakonski uslovi, može dozvoliti nosiocima funkcija u organima javnih preduzeća, privrednih društava, ustanova i drugih organizacija, čiji je osnivač, odnosno član Republika Srbija (članovi upravnih i nadzornih odbora), ali je čini se, bilo opravdano to i naglasiti, kako bi se izbegla fleksibilna tumačenja.

Naredni član 31. nije usaglašen sa prethodnim. To iz razloga što nasuprot formulaciji iz člana 30. „...funkcioneru se zabranjuje da obavlja drugi posao ili delatnost za vreme vršenja javne funkcije koja zahteva rad sa punim radnim vremenom ili stalni rad“ koju smo prethodno analizirali, on u svom stavu 1. predviđa da: „Funkcioner koji u trenutku stupanja na javnu funkciju obavlja drugi posao ili delatnost, dužan je da u roku od 15 dana od dana stupanja na javnu funkciju obavesti Agenciju o obavljanju tog posla ili delatnosti.“

Agencija, po prijemu obaveštenja, utvrđuje da li se obavljanjem posla, odnosno delatnosti ugrožava nepristrasno vršenje javne funkcije, odnosno da li to predstavlja sukob interesa.“ Postavlja se pitanje, šta se dešava ukoliko Agencija nađe da se u konkretnom slučaju ne radi o postojanju sukoba interesa, a obaveštenje je podneo javni funkcioner koji obavlja funkciju koja zahteva stalni rad i puno radno vreme? U tom slučaju ili ukoliko Agencija ne obavesti funkcionera u roku od 30 dana od dana prijema obaveštenja o tome da u konkretnom slučaju postoji sukob interesa, smatra se da funkcioner može da nastavi da obavlja drugi posao ili delatnost, što je kontradiktorno odredbi člana 30. stav 1.

U narednim članovima, Zakon konkretizuje zabrane, te predviđa da: Funkcioner, čija javna funkcija zahteva rad sa punim radnim vremenom ili stalni rad, za vreme vršenja javne funkcije, ne može da osnuje privredno društvo, odnosno javnu službu, niti da započne obavljanje samostalne delatnosti, u smislu zakona kojim se uređuje preduzetništvo.

Funkcioner čija javna funkcija zahteva rad sa punim radnim vremenom ili stalni rad ne može da vrši funkciju upravljanja, nadzora ili zastupanja privatnog kapitala u privrednom društvu, privatnoj ustanovi ili drugom privatnom pravnom licu.“. (član 33.), uz određene izuzetke predviđene članom 34.³⁶

Zakon u članu 35. propisuju obavezu prenosa upravljačkih prava pa je: „Funkcioner dužan da u roku od 30 dana od izbora, postavljenja ili imenovanja, prenese svoja upravljačka prava u privrednom društvu na pravno ili fizičko lice koje nije povezano lice, da ih ono, u svoje ime, a za račun funkcionera, vrši do prestanka javne funkcije.

Funkcioner može izuzetno svoja upravljačka prava u privrednom društvu preneti na drugo fizičko ili pravno lice koje je osnivač - član ili direktor privrednog društva u kome funkcioner ima upravljačka prava.

U roku od pet dana od dana prenosa upravljačkih prava, funkcioner je dužan da nadležnom organu privrednog društva i Agenciji dostavi podatke o licu na koje je preneo upravljačka prava i dokaze o prenosu upravljačkih prava. Funkcioner je dužan da o razlozima prenosa upravljačkih prava obavesti privredno društvo. Lice na koje je funkcioner preneo

³⁶ „...Funkcioner može da vrši funkciju u organu strukovnog udruženja. Funkcioner može, da bude član organa drugih udruženja ukoliko Agencija ne utvrdi da postoji sukob interesa.“

upravljačka prava, postaje povezano lice.

Funkcioner ne sme licu na koje je preneo upravljačka prava, odnosno drugom licu koje vrši upravljačka prava u privrednom društvu, da daje obaveštenja, uputstva i naloge, niti sme na drugi način preko njega da utiče na vršenje prava i obaveza u privrednom društvu. Funkcioner ima pravo da se obaveštava o poslovanju privrednog društva.

Izuzetno, funkcioner koji poseduje ideo u privrednom društvu do 3% nije dužan da prenese svoja upravljačka prava na drugo pravno ili fizičko lice.“.

Zabrana pantoflaže je predviđena članom 38. ZABK, te se u njemu navodi da:

„Funkcioner kome je prestala javna funkcija, dve godine po prestanku funkcije ne može da zasnuje radni odnos, odnosno poslovnu saradnju sa pravnim licem, preduzetnikom ili međunarodnom organizacijom koja obavlja delatnosti u vezi sa funkcijom koju je funkcioner vršio, osim po dobijenoj saglasnosti Agencije.

Funkcioner kome je prestala javna funkcija dužan je da, pre zasnivanja radnog odnosa, odnosno poslovne saradnje iz stava 1. ovog člana, zatraži saglasnost Agencije, koja je dužna da odluči po zahtevu u roku od 15 dana.

U slučaju da Agencija ne odluči u roku iz stava 2. ovog člana, smatra se da je dala saglasnost za zasnivanje radnog odnosa, odnosno poslovnu saradnju.

Zabранa iz stava 1. ovog člana ne odnosi se na funkcionera izabranog neposredno od građana.“.

Formulacija navedene odredbe sadrži terminološku nejasnoću, a ona se odnosi na predviđanje *zabrane zasnivanja poslovne saradnje*. Ona kao takva nije predviđena pozitivnim propisima Republike Srbije, te je, ukoliko se želela iskoristiti baš takva formulacija, bilo potrebno da bude objašnjena u zakonskom pojmovniku (član 2.). U suprotnom, postoji mogućnost selektivnog tumačenja koje ne može obezbediti ispunjenje ciljeva kojima zakonski propis, iz ove oblasti, treba da teži. Pored toga, mnogo veći problem, koji je čini se suštinski za tumačenje ove odredbe, jeste činjenica da Zakon zabranjuje funkcioneru da zasnuje radni odnos, tj. poslovnu saradnju sa pravnim licem, preduzetnikom ili međunarodnom organizacijom koja obavlja delatnosti u vezi sa funkcijom koju je funkcioner vršio, osim po dobijenoj saglasnosti Agencije. U tom smislu je potrebno odrediti se prema tome koje su to delatnosti koje se obavljaju u vezi sa određenom funkcijom. Koje su to delatnosti sa kojima predsednik države, Vlade, resorni ministar, direktor Poreske uprave ili Poverenik za informacije od javnog značaja, nemaju nikakve veze? Postojeće rešenje ne daje dovoljno jasnu osnovu za tumačenje ove odredbe, te praktično, njena primena zavisi od uspostavljene prakse, a često i od *ad hoc* zauzetog stava u svakom pojedinačnom slučaju od strane nadležnog organa, tj. Agencije za borbu protiv korupcije. Smatramo da bi umesto toga, bilo bolje vezati zabranu za precizniju odrednicu. U konkretnom slučaju bi predloženo rešenje moglo da glasi: „Funkcioner kome je prestala javna funkcija, dve godine po prestanku funkcije ne može da zasnuje radni odnos, niti ugovor o radnom angažovanju³⁷ sa pravnim licem, preduzetnikom ili međunarodnom organizacijom o čijim je pravima i obavezama neposredno odlučivao (potpisao ili parafirao akt), u periodu od dve godine pre prestanka javne funkcije.“ (time se uvodi i vremensko ograničenje koje takođe smatramo opravdanim).

³⁷ Time i dalje nisu iscrpljene sve mogućnosti uspostavljanja poslovne saradnje, ali njih svakako treba jasno odrediti i prilagoditi zakonskoj terminologiji.

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Regulisanje „sukoba interesa“ odraz je snažnih demokratskih tendencija u cilju obezbeđivanja fundamentalnih demokratskih principa poput principa podela vlasti, vladavine prava i pravne države. Kada je reč o značaju valjanog regulisanja materije sukoba interesa za društvo, trebalo bi se složiti sa tvrdnjom da se on ne ogleda isključivo u sprečavanju materijalne ili finansijske štete koja je po pravilu, itekako velika i predstavlja važnu prepreku ka normalnom funkcionisanju i razvoju društva, naročito u nestabilnim i demokratski nekonsolidovanim državama. Normiranjem sprečavanja sukoba interesa, naročito pri vršenju javne vlasti, pre svega bi trebalo nastojati da se zaštiti poverenje građana u institucije vlasti i njihove predstavnike, te da se obezbedi integritet eksponenata vlasti na osnovu kojeg bi oni crpeli legitimitet za vršenje svojih dužnosti. Sve to naravno zavisi od mnogih vanpravnih elemenata koje jednim imenom možemo označiti kao „politička volja“. Sve to naravno zavisi i od kvaliteta propisa kojima se reguliše odnosna materija, ali i od načina na koji se ti propisi primenjuju, pri čemu tu imamo u vidu i kapacitete tela koja su nadležna da se bave pitanjem sukoba interesa.

Adekvatno određivanje pojma „sukoba interesa“ je nesumnjivo faza koja prethodi usvajanju zakonskih rešenja, odnosno donošenju podzakonskih akata, a koja se tiču predmetne materije. Naravno, normativno oblikovanje pojma zavisi od mnoštva društveno-političkih, kuluroloških, ekonomskih, istorijskih, tradicionalnih i drugih faktora, te da se radi o svojevrsnom socijalnom konstruktu. To znači da je neophodno uzeti u obzir sve navedene uzroke pri pojmovnom određivanju sukoba interesa u odnosu na svako pojedinačno društvo.

U svakom slučaju, bez obzira na prethodno ukazane moguće varijacije pojmovnog određivanja sukoba interesa, valjalo bi se složiti sa stavom da on predstavlja nepodnošljivu situaciju koja podriva demokratske institucije vlasti, te ugrožava poverenje građana u njih.

Regulisanje pitanja sukoba interesa bi svakako trebalo posmatrati i u kontekstu zajamčenih ljudskih prava. Drugim rečima, neophodno je voditi računa o pravu na rad, kao važnom socijalno-ekonomskom pravu, s tim da ne treba zanemariti činjenicu da država, tj. nacionalni zakonodavac ima nešto veću „margin of appreciation“ imajući u vidu opravdanost sprečavanja sukoba interesa i demokratskom društvu.

U opštem, ali i naučnom, te normativnom diskursu sukob interesa se neopravdano, često poistovećuje i meša sa različitim pojavama. To je najčešće slučaj sa korupcijom. S tim u vezi, sukob interesa se može odrediti kao *conditio sine qua non* za nastanak koruptivne radnje, tj. kao nužno predvorje korupcije, međutim tu treba napomenuti da se takva situacija ne mora nužno razviti u korupciju, bez obzira na razloge.

Konačno, kako smo na početku rada istakli da su sukobi različitih interesa sastavni deo života u organizovanoj zajednici, tako bismo na ovom mestu mogli zaključiti da će kvalitet tog života, u značajnoj meri zavisiti i od adekvatnog određenja pojma sukoba interesa, te u skladu sa tim, i njegovim odgovarajućim normiranjem.

LITERATURA

1. Čavoški, K. (1995) *Ustav kao jemstvo slobode*. Beograd: Filip Višnjić.
2. Ćirić, J. et al. (2010) *Korupcija: problemi i prevazilaženje problema*. Beograd: Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije.
3. Đorđević S., Predsednik Republike Srbije, Srpska reč, Beograd, 1998, str. 134.
4. European Commission on Human Rights, Decision of 8 October 1980, In the matter of A Police Agent v. United Kingdom, Application No. 8496/79; Decision of October 10, 1980, In the matter of A public schoolteacher v. Italy, Application No. 8686/79; Decision of December 4, 1984, In the matter of A judge v. France, Application No. 9931/82.
5. European Court of Human Rights, Judgment of September 2, 1997, De Santa v. Italy; Judgment of September 2, 1997, Lapaloria v. Italy; Judgment of September 2, 1997, Abenavoli v. Italy; Judgment of September 2, 1997, Nicodemo v. Italy; Judgment of August 24, 1998, Benkessiouer v. France; and Judgment of December 8, 1999, Pellegrin v. France.
6. Fatić, A. (2005) Korupcija i kriminalna devijacija. U: Radovanović, D., Bulatović, A. (ur.) *Korupcija*. Beograd: Centar za menadžment i Institut za kriminološka i sociološka istraživanja.
7. Frier, DA. (1969) *Conflict of interest in the Eisenhower administration*. USA: Iowa State University.
8. Ignjatović, Đ. (2016) *Kriminologija (trinaesto izdanje)*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
9. Jovanović, M. (2007) Demokratska konsolidacija i politička korupcija – slučaj Srbije. U: Ilić P.G (ur.) *Korupcija – osnovni pojmovi i mehanizmi za borbu*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
10. Kernaghan, K, Langford, JW. (1990) *The responsible public servant*. New York: The Institute for Research on Public Policy.
11. Krivični zakonik „Sl. glasnik RS, br. 85/2005, 88/2005 – ispr., 107/2005 – ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014 i 94/2016.
12. Lipset, M., Lenz, G., (2000) Corruption, Culture and Markets. In: Lawrence E. Harrison, Samuel P. Huntington (eds.) *Culture Matters: How Values Shape Human Progress*. New York: Basic Books.
13. Lubarda B. (2007) Zabrana sukoba interesa i prevencija korupcije. U: Ilić P.G (ur.) *Korupcija – osnovni pojmovi i mehanizmi za borbu*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
14. Luhmann, N. (1979) *Trust & Power*. New York: John Wiley & Sons.
15. *Mala politička enciklopedija* (1966) Savremena administracija. Beograd
16. Manojlović, S. (2015) Finansiranje političkih stranaka iz javnih i(li) privatnih izvora – Kolika je cena pravednog stranačkog sistema? U: Radović, M. et al (urs.) *HARMONIUS Journal of Legal and Social Studies in South East Europe*. Beograd.
17. Milić, D. (2015) Nepotizam – poseban oblik sukoba interesa javnih funkcionera. Beograd: Fondacija Centra za javno pravo.
18. Mrvić-Petrović, N., Ćirić, J. (2004) *Sukob javnog i privatnog interesa u trouglu moći, novca i politike*. Beograd: Institut za uporedno pravo i Vojnoizdavački zavod.
19. Nenadić N, (2016) *Sukob interesa u Republici Srbiji – Analiza pravnog i strateškog*

- okvira, Grupa 484. Beograd
20. Nenadić N, et al. (2016) *Praćenje napretka u oblasti sprečavanja i rešavanja sukoba javnog i privatnog interesa kod javnih funkcioner i javnih službenika u Republici Srbiji*. Beograd: Transparentnost – Srbija.
 21. *Pravna enciklopedija* (1985), Savremena administracija. Beograd
 22. Rao S., Marquette H. (2012) *Corruption indicators in Performance Assessment Frameworks for Budget Support*. Norway: Anti-Corruption Resource Centre.
 23. Stevanović, A. (2018) Finansiranje političkih subjekata: koruptivni potencijal i značaja adekvatnog zakonskog regulisanja. U: Kostić, J., Stevanović, A. (ur.) *Finansijski kriminalitet*. Beograd: Institut za uporedno pravo, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja
 24. Stevanović, A. (2018) Ključni pravni aspekti lobiranja i njegov odnos sa korupcijom – u susret Zakonu o lobiranju. U: Stevanović, I. (ur.) Revija za kriminologiju i krivično pravo vol 56 br. 2. Beograd: Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksi, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja.
 25. Stevanović, A. (2018) Lustracija: Pojam i pravni aspekti. U: Knežević, B., Stevanović, I. (urs.) *Zbornik Instituta za kriminološka i sociološka istraživanja*. Godina XXXVII/2018 br. 3. Beograd: Institut za kriminološka i sociološka istraživanja.
 26. Stojanović, D., (1991) *Ustav i političko zakonodavstvo Republike Srbije*. Niš: Institut za pravna i društvena istraživanja Pravnog fakulteta u Nišu.
 27. Treisman, D. (2000) The causes of corruption: a cross-national study. *Journal of Public Economics*.
 28. Vukadinović, J., Glintić, M. (2013) Sukob interesa. U: Rabrenović, A. (ur.) *Pravni mehanizmi sprečavanja korupcije u zemljama Jugoistočne Evrope*. Beograd: Institut za uporedno pravo.
 29. Vuković, S. (2003) *Korupcija i vladavina prava*. Beograd: Institut društvenih nauka.
 30. Williams, S. (1985) *Conflict of interest: the ethical dilemma in politics*. Great Britain: Gower.

Pravni izvori

1. Zakon o agenciji za borbu protiv korupcije („Službeni glasnik RS“, broj 97/08, 53/10, 66/11-US, 67/13-US и 8/15-US).
2. Zakon o javnim nabavkama („Službeni glasnik RS“, broj 124/2012, 14/2015 i 68/2015).
3. Zetter, L. (2008) *Lobbying The Art of Political Persuasion*. Hampshire: Harriman House.
4. Ustav Republike Srbije („Službeni glasnik RS“, broj 98/2006).
5. Zakon o tajnosti podataka (Službeni glasnik RS, broj 104/2009).

CONFLICT OF INTEREST IN THEORY AND REPUBLIC OF SERBIA LEGISLATION

This paper considers the phenomenon of conflict of interest focusing on its main characteristics and manifestations. The emergence and development of the situation that could be defined as a conflict of interest are easily noticeable in everyday life. In general, the conflict of interest is a socially unacceptable situation, ie. the possibility of misuse of public powers. The adequate determination of the term “conflict of interest” is undoubtedly the phase that preceding the adoption of legal solutions in oreder to deal with it. Normative concept depends on a variety of socio-political, cultural, economic, historical, traditional and other factors, so it could be concluded that conflict of interest is a kind of social construct. This means that it is necessary to take into account all of these causes in the notional definition of conflict of interest in relation to each individual society. The conflicts of different interests are an integral part of life in an organized community, and we can reasonably argue that the quality of such life to a large extent depends on the proper definition of the concept of conflict of interest and accordingly its adeqate regulation.

KEY WORDS: *conflict of interest, corruption, democratic institutions, public authorities.*