

Mr Jelena Vukadinović¹

Mr Mirjana Glintić²

SUKOB INTERESA

1. MEĐUNARODNI STANDARDI

1.1. Uvod

Sukob interesa podrazumeva konflikt između javne dužnosti i privatnog interesa lica koje obavlja javnu funkciju (*public official*) pri čemu privatni interes utiče ili bi mogao negativno da utiče na obavljanje javne funkcije. *Trenutni sukob interesa* postojaće kada lice koje vrši javnu funkciju donosi odluke pod uticajem privatnih (ličnih ili grupnih) interesa.³ Pored ovog klasičnog oblika sukoba interesa, postoji i *prividni sukob interesa* u situacijama u kojima se čini da bi privatni interes državnog službenika mogao negativno uticati na izvršenje njegove dužnosti, ali kada to, u stvari, nije slučaj. Najzad, u slučajevima kada državni službenik ima određene privatne interese, koji su takvi da mogu izazvati sukob interesa u obavljanju javne funkcije, reč je o *potencijalnom sukobu interesa*.

S obzirom na to da se većina lica koja obavljaju javnu funkciju može naći u situaciji da bira između javnog i privatnog interesa, neophodno je da postoje određene smernice, standardi kojih je nužno pridržavati se. Poštovanje pravila o izbegavanju i rešavanju sukoba interesa omogućava profesionalno i stručno delovanje lica koja obavljaju javnu funkciju u javnom interesu, što je i njihova dužnost.

¹ Istraživač saradnik Instituta za uporedno pravo, Beograd.

² Istraživač saradnik Instituta za uporedno pravo, Beograd.

³ V. SIGMA, *Conflict of Interest Policies and Practices in Nine EU Member States: A Comparative Review*, SIGMA Paper No. 36, Jun 2007; OECD, *Managing Conflict of Interest in the Public Sector: OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service*, OECD, Paris 2003; A. Toolkit, *Managing Conflict of Interest in the Public Sector*, OECD, Paris 2005; TS, *Sukob javnih i privatnih interesa i slobodan pristup informacijama*, Transparentnost, Srbija 2003; Ö. F. Gen Çkaya, *Academic Research Report Conflict of Interest*, May 2009; C. Demmke et al, *Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union*, European Institute of Public Administration, 2007; K. Kernaghan, J.W. Langford, *The Responsible Public Servant*, The Institute for Research on Public Policy, New York 1990; "Ombudsman of Victoria", Newsletter, Autumn 2008, http://www.ombudsman.vic.gov.au/resources/documents/Autumn_2008_newsletter.pdf.

1.2. Izvori prava

Osnovni međunarodni pravni akti koji regulišu ovu oblast su: Dvadeset vodećih principa u borbi protiv korupcije Saveta Evrope,⁴ posebno principi pod rednim brojevima 1, 3, 7, 10 i 20; Preporuke Saveta Ministara Saveta Evrope zemljama članicama „Kodeks ponašanja javnih službenika”;⁵ Konvencija protiv korupcije Ujedinjenih nacija, naročito članovi 5, 7, 8, 48;⁶ Konvencija OECD-a o borbi protiv podmićivanja stranih javnih službenika u međunarodnim poslovnim transakcijama;⁷ Kodeks Ujedinjenih nacija o ponašanju državnih službenika;⁸ Anti-korupcijska inicijativa Pakta za stabilnost Jugoistočne Evrope.⁹

1.2.1. Izvori prava u okviru Ujedinjenih nacija

Generalna skupština Ujedinjenih nacija usvojila je Konvenciju UN protiv korupcije (UNCAC) 31. oktobra 2003. godine, koja je stupila na snagu 14. decembra 2005, a do sada ju je potpisalo 140 država. Prema Konvenciji, svaka država potpisnica će u skladu sa načelima unutrašnjeg prava nastojati da usvoji, održi i ojača sisteme kojima se povećava transparentnost i sprečava sukob interesa. Potpisivanjem Konvencije, države se obavezuju da kreiraju mere putem kojih će kontrolisati aktivnosti javnih funkcionera. Predviđene mere usmerene su na obavezu funkcionera da prijave imovinu, poklone i druge koristi, ali i sve druge aktivnosti koje mogu dovesti do sukoba interesa. Nakon ratifikacije, Konvencija postaje deo unutrašnjeg prava svake države, dok njen položaj u hijerarhiji unutrašnjeg prava zavisi od ustavnih rešenja svake države.

Konvencijom je predviđeno osnivanje Konferencije država potpisnica (CoSP) koja će se baviti pitanjem primene Konvencije u državama potpisnicama. Prema odredbama člana 63(7) Konvencije „Konferencija će uspostaviti, ako smatra da je to

⁴ The Council of Europe Resolution on the “Twenty Guiding Principles for the Fight against Corruption”, No. 97/24.

⁵ The Council of Europe Recommendation of the Committee of Ministers to Member States on “Codes of Conduct for Public Officials”, No. 200/1.

⁶ Republika Srbija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Crna Gora i Bugarska su potpisnice ove Konvencije. UN Convention against Corruption, Rezolucija Generalne skupštine 55/61, 04.12.2000.

⁷ OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, 21.11.1997.

⁸ United Nations Code of Conduct for Civil Servants, <http://www.un.org/en/ethics/pdf/Stand-ConIntCivSE.pdf>, 21.12.2012.

⁹ Stability Pact Anti-Corruption Initiative for South Eastern Europe, http://www.iaaca.org/Anti-CorruptionAuthorities/ByInternationalOrganizations/NonGovernmentalOrganization/201202/t20120215_805503.shtml, 22.12.2012.

potrebno, odgovarajući mehanizam ili telo sa zadatkom pružanja pomoći državama potpisnicama u efektivnom sprovođenju Konvencije.“

Konvencija UN protiv korupcije

Čl. 7, st. 4: Svaka država ugovornica će, u skladu sa osnovnim načelima svog unutrašnjeg zakonodavstva, nastojati da usvoji, održi i jača sisteme kojima se povećava transparentnost i sprečava sukob interesa.

Čl. 8, st. 5: Svaka država ugovornica će, gde to odgovara, u skladu sa osnovnim načelima svog unutrašnjeg zakonodavstva, nastojati da utvrdi mere i sisteme kojima se od lica koja obavljaju javnu funkciju zahteva da odgovarajućim organima daju izjave, između ostalog u vezi sa svojim spoljnim delatnostima, zaposlenjima, investicionim ulaganjima, dobrima i znatnijim poklonima ili koristima iz kojih može proisteći sukob interesa u pogledu njihovih funkcija javnih funkcionera.

Novembra 2009. godine, Konferencija država potpisnica UN Konvencije protiv korupcije usvojila je Rezoluciju 3/1 koja se odnosi na mehanizam za nadgledanje sprovođenja Konvencije. Rezolucija je doneta sa namerom da pomogne zemljama da ispune predviđene ciljeve postavljene Konvencijom putem procesa nadgledanja (*review*). Nadgledanje sprovođenja Konvencije zasniva se na kontroli svake države od strane drugih dveju država, uz aktivno učešće države koja se ispituje. Ocena implementacije zasniva se na odgovorima država na pitanja predviđena sveobuhvatnom kontrolnom listom. Državama se preporučuje da prilikom odgovaranja na postavljena pitanja predviđenim upitnikom, pre popunjavanja kontrolne liste, tj. upitnika, sprovedu široke konsultacije sa svim relevantnim akterima. Izveštaj o oceni sprovođenja Konvencije priprema se u dogovoru sa zemljom koja se ispituje i može biti javan.

Svaka faza nadgledanja sprovođenja Konvencije sastoji se od dve ciklusne faze od pet godina. Prvi ciklus obuhvata III (Sprovođenje zakona i kriminalizacija) i IV poglavlje Konvencije (Međunarodna saradnja). Drugi ciklus kontrole, koji će početi 2015. godine, obuhvatiće II poglavlje (Preventivne mere), koje se između ostalog odnosi i na pitanje sukoba interesa i V poglavlje (Povraćaj imovine).

1.2.2. Izvori prava u okviru Saveta Evrope

U okviru Saveta Evrope doneti su sledeći izvori koji se odnose na sukob interesa: Kodeks ponašanja javnih funkcionera, usvojen 11. maja 2000. godine u okviru Komiteta ministara Saveta Evrope i Rezolucija o Dvadeset vodećih principa za borbu protiv korupcije, koju je usvojio Komitet ministara, 6. novembra 1997. godine.

Oba akta primenjuju se na sve zemlje članice Saveta Evrope, ali ne predstavljaju „obavezujuće“ propise (*hard law*) već su deo tzv. „mekog prava“ (*soft law*).

Kodeks ponašanja javnih funkcionera sastoji se od preporuka kako bi trebalo da se ponašaju javni funkcioneri, a u dodatku sadrži i Model Kodeksa. Model Kodeksa predlaže na koji se način treba odnositi prema situacijama koje mogu da dovedu do sukoba interesa javnih funkcionera, kao što su dobijanje i prihvatanje poklona, korišćenje javnih sredstava i sl. Preporukom Komiteta ministara sugeriše se na jasan način da preporučeni Model Kodeksa ponašanja javnih funkcionera treba da bude predmet nacionalnog zakonodavstva, ali i da bude prilagođen da zadovolji okolnosti konkretne javne uprave svake države članice.

Rezolucija o Dvadeset vodećih principa za borbu protiv korupcije obuhvata opšte principe koje bi članice Saveta Evrope trebalo da poštuju u cilju efikasne borbe protiv korupcije. U okviru principa pod rednim brojevima 9 i 10, pitanje sukoba interesa obuhvaćeno je na posredan način. GRECO je odgovoran za praćenje procesa implementacije Kodeksa ponašanja javnih funkcionera ali i Rezolucije o Dvadeset vodećih principa za borbu protiv korupcije u svim zemljama Južne i Istočne Evrope. Do sada je GRECO sproveo četiri kruga evaluacije svih pitanja u vezi sa korupcijom. Pitanja koja se odnose na sukob interesa ispitivana su u drugom i četvrtom krugu evaluacije. Proces drugog kruga evaluacije je završen i izveštaji se mogu naći na zvaničnom sajtu GRECO-a, dok je četvrti proces evaluacije još u toku.

1.2.3. Izvori prava u okviru OECD-a

Preporuku OECD-a o smernicama za upravljanje sukobom interesa u javnom sektoru usvojio je Savet OECD-a 23. maja 1997. godine pozivajući države članice da „preduzmu efikasne mere u cilju otkrivanja, sprečavanja i borbe“ protiv međunarodnog podmićivanja u velikom broju oblasti. Konkretno, obaveze se odnose na: kriminalizacije podmićivanja stranih javnih funkcionera, u oblasti bankarstva, finansija, računovodstva i drugih oblasti, sa ciljem da se obezbedi adekvatna evidencija i time učini dostupnom za uvid i istraživanje, kao i državne subvencije, licence, javne nabavke i drugi ugovori u kojima može doći do koruptivnog ponašanja. Obavezu poštovanja ovih preporuka imaju i države koje su analizirane ovim izveštajem, bez obzira na to što nisu članice OECD-a. Razlog za ovakvo shvatanje treba tražiti u činjenici da su ove zemlje članice Pakta za stabilnost i njene Regionalne antikorupcijske inicijative na osnovu koje su se obavezale da primenjuju Preporuke OECD-a. Preporuke OECD-a ne predstavljaju obavezujući propis, ali mogu predstavljati predmet kontrole organizacija zaduženih za praćenje sprovođenja ovih akata.

1.2.4. Izvori prava u okviru Pakta za stabilnost – Regionalna antikorupcijska inicijativa

Antikorupcijska inicijativa Pakta za stabilnost (Inicijativa) predstavlja proizvod Pakta za stabilnost Jugoistočne Evrope.¹⁰ Inicijativa ima za cilj da pomogne zemljama Jugoistočne Evrope da postave temelje borbe protiv korupcije. Na Samitu održanom u Sarajevu, 16. februara 2000. godine, članice Pakta, uključujući i 15 država članica Evropske unije, devet zemalja Jugoistočne Evrope i međunarodne donatorske zajednice, usvojile su Inicijativu. Sedam država Jugoistočne Evrope: Albanija, Bugarska, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Savezna Republika Jugoslavija (Srbija i Crna Gora), Makedonija i Rumunija, odlučile su da u potpunosti poštuju zahteve postavljene Inicijativom. Inicijativa je doneta u cilju ubrzanje izgradnje demokratskih institucija i prihvatanja dobre prakse kroz koordinirajuće napore međunarodne zajednice kao i promovisanja regionalne saradnje kroz dijalog zasnovan na snažnom mehanizmu praćenja.

U skladu sa transformacijom Pakta za stabilnost u Regionalni savet za saradnju, odlukom zemalja Jugoistočne Evrope, Antikorupcijska inicijativa Pakta za stabilnost, preimenovana je u Regionalnu inicijativu za borbu protiv korupcije (RAI), u oktobru 2007. godine. Upravni odbor Regionalne antikorupcijske inicijative¹¹ ovlašćen je da sistematski prati poštovanje obaveza preuzetih Inicijativom. Do sada, međutim, nije sprovedena nijedna konkretna pojedinačna kontrola sukoba interesa.

1.3. Sadržina standarda

1.3.1. Identifikacija i prijavljivanje situacija koje dovode do sukoba interesa

Zbog prirode posla lica koja obavljaju javnu funkciju, neophodno je predvideti pravila koja ih obavezuju da prijave situacije koje potencijalno mogu dovesti do konflikta interesa. Prijavljivanjem mogućih razloga sukoba interesa pokazuje se spremnost za izbegavanje sporne situacije.

¹⁰ Pakt za stabilnost Jugoistočne Evrope potpisan je 10. juna 1999. sa ciljem da obezbedi mir, prosperitet i stabilnost za Jugoistočnu Evropu. Pakt predstavlja oblik regionalne saradnje kroz koji su države članice Evropske unije, Evropska komisija, zemlje regiona, Rusija, SAD, Kanada i Japan i razne finansijske institucije i međunarodne organizacije učestvovala u jačanju mira i stabilnosti u regionu. Albanija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Hrvatska, Crna Gora, Rumunija, Srbija, Bivša Jugoslovenska republika Makedonija i Moldavija su članice partneri ovog Pakta.

¹¹ Upravni odbor predstavlja telo za donošenje odluka Regionalne antikorupcijske inicijative. Sastoji se od predstavnika Albanije, Bosne i Hercegovine, Bugarske, Hrvatske, Crne Gore, Rumunije, Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije i Srbije, kao i dodatne zemlje posmatrača - Kosova.

Prilikom prijavljivanja sukoba interesa pravi se razlika između **izveštaja o imovini i prihodima** lica koja obavlja javnu funkciju i **izveštaja o potencijalnom sukobu interesa**. Izveštaj imovine i prihoda podnosi se uglavnom prilikom stupanja na određenu poziciju a kasnije se periodično ponovo podnosi, za razliku od izveštaja o situacijama koje mogu dovesti do sukoba interesa koji se podnosi *ad hoc*.

U **izveštaj o imovini** treba da budu uključeni podaci o nekretninama, deonicama, poslovnim interesima i ortaštvu, direktorskim mestima, drugim investicijama, imovini koja je poverena na čuvanje, poklonima, sponzorisanim putovanjima. Ovakav jedan izveštaj treba da odigra ključnu ulogu u kontroli i sprečavanju sukoba interesa funkcionera izabranih na centralnom i lokalnom nivou, što uključuje članove nacionalnog i lokalnih parlamenata. Što se tiče ostalih lica koja obavljaju javne funkcije, preporuka je da se na prijavljivanje imovine obavežu rukovodeći državni službenici (*senior civil servants*) i državni službenici u pojedinim sektorima, u kojima je verovatno da može da dođe do sukoba interesa.¹²

U okviru pitanja prijavljivanja imovine lica koja obavljaju javnu funkciju, zanimljivo je pitanje vlasništva nad privatnim preduzećima. Lica koja obavljaju javnu funkciju ne mogu biti vlasnici onih privatnih preduzeća o čijem poslovanju mogu donositi odluku pri vršenju svoje javne funkcije ili koja zaključuju ugovore sa državom jer bi takve situacije predstavljale idealno poprište za izbijanje sukoba javnog i privatnog interesa. Posedovanje malog procenta udela ili akcija u velikim preduzećima moglo bi se tolerisati, ali svaki pojedinačan slučaj mora biti posebno razmatran pre nego što se utvrdi nepostojanje sukoba interesa.

Izveštaj o prihodima lica koja obavljaju javne funkcije nije neophodan ukoliko već postoji izveštaj o imovini, ali može doprineti kontroli funkcionera i lica izbranih po političkoj osnovi. Obavezivanje svih lica koja vrše javnu funkciju da prijave svoje prihode iziskivalo bi prevelike troškove, tako da je preporuka da se ova obaveza ograniči na visoke javne zvaničnike. Osim izveštaja koji se odnosi na sopstvenu imovinu, u nekim zemljama je predviđeno da se podnose izveštaji koji se tiču imovine članova uže porodice.

Podnošenjem **izveštaja o potencijalnom sukobu interesa** obezbeđuje se transparentnost u cilju otkrivanja konfliktnih interesnih situacija i isključivanja lica koja obavljaju javnu funkciju iz procesa donošenja odluka. U zavisnosti od pravnog sistema kontrola interesa može biti interna, pa tako ne iziskuje javno obelodanjivanje potrebnih informacija, dok se u drugim sistemima praktikuje objavljivanje izveštaja, koji će biti dostupni javnosti. Razliku je potrebno praviti i između različitih kategorija lica koja obavljaju javnu funkciju u ovim situacijama. Tako će lica koja obavljaju poslove najvišeg državnog interesa najčešće biti u obavezi da obelodane i podnesu izveštaj o potencijalnom privatnom interesu koji može dovesti do sukoba interesa.

¹² SIGMA, *Conflict of Interest Policies and Practice in Nine EU Member States: A Comparative Review*, SIGMA Paper No. 36, SIGMA/OECD, 2007.

Član 2 Međunarodnog kodeksa ponašanja lica koja vrše javnu funkciju

Lica koja vrše javnu funkciju ne smeju koristiti svoja zvanična ovlašćenja za sticanje dobiti za sebe ili za članove svoje porodice. Ne smeju biti ni angažovana u bilo kakvim transakcijama, ili biti postavljena na kakvu funkciju ili položaj ili imati kakav poslovni ili finansijski interes koji bi bio u sukobu sa njihovom javnom funkcijom.

Lica koja vrše javnu funkciju će, u meri u kojoj to zahteva njihov položaj, i u skladu sa zakonom, prijaviti svaki poslovni, finansijski ili kakav drugi interes ili aktivnost preduzetu radi sticanja finansijske dobiti, a koji mogu dovesti do sukoba interesa. Ukoliko do sukoba ipak dođe, lice koje vrši javnu funkciju mora se podvrgnuti merama za eliminisanje ili smanjenje sukoba interesa.

1.3.2. Istovremeni dodatni rad i angažovanje

Lica koja obavljaju javnu funkciju ne smeju biti istovremeno dodatno, honorarno angažovana na poslovima koji su van njihove funkcije ukoliko bi takve aktivnosti mogle da prouzrokuju trenutni, potencijalni ili prividni sukob interesa. U izveštaju koji se predaje uglavnom prilikom stupanja na vršenje javne funkcije, potrebno je navesti sva dodatna zaposlenja, dok je, ukoliko se takva situacija dogodi za vreme vršenja javne funkcije, to potrebno prijaviti nadređenom ili nadležnim državnim organima. Samo po sebi, dodatno angažovanje lica nije protivpravno, ali će o kompatibilnosti vršenja javne funkcije i dodatnog posla odlučivati nadležne državne vlasti.¹³ Iz tih razloga potrebno je detaljno regulisati pod kojim uslovima može doći do dodatnog angažovanja, ko odlučuje o njemu i koja lica mogu da zasnuju ovakav radni odnos zadržavajući vršenje javne funkcije. Ukoliko nadležni prepoznaju postojanje sukoba interesa, mogu zahtevati da se okončaju dodatni, honorarni poslovi.

1.3.3. Zvanično odlučivanje i politika savetovanja (uključujući zaključivanje ugovora)

Lica koja obavljaju javnu funkciju moraju pokazati objektivnost i nepristrasnost prilikom vršenja funkcija, koje se mogu sastojati u pregovaranju, pripremanju ili izvršenju ugovora; donošenju odluka o novčanim naknadama ili kaznama i

¹³ Sve zemlje OECD-a poznaju ograničenja u pogledu dodatnog angažovanja politički imenovanih lica, uključujući i članove vlade, državne službenike i (sudije), dok su u Španiji, Francuskoj, Nemačkoj i Poljskoj ovi uslovi dodatno pooštreni.

sličnim zadacima i odgovornostima. Stoga se prilikom odlučivanja o pojedinačnim slučajevima odluke moraju doneti isključivo na osnovu zakona, bez uzimanja u obzir verskih, profesionalnih, partijsko-političkih ili etničkih pripadnosti određenog lica ili zadovoljenja ličnih sklonosti. Takođe, zabranjeno je rođacima, prijateljima, drugim bliskim fizičkim ili pravnim licima dodeljivati privilegovan položaj ili određene koristi. Potom, fizičkim ili pravnim licima koja već posluju sa vladom, zabranjeno je nuditi posebnu pomoć, bez znanja ili odobrenja nadređenih.

Do sukoba interesa često dolazi u situaciji kada lice koje obavlja javnu funkciju kao ovlašćeno lice u ime države sklapa ugovore sa pojedincima, jer u ovakvim situacijama postoji mogućnost davanja privilegija pravnim ili fizičkim licima sa kojima se nalazi u posebnim, prijateljskim ili poslovnim odnosima. Lica koja obavljaju javnu funkciju ne bi smela da zaključuju ugovore u ime države ukoliko se pojavljuju kao zainteresovana lica (što uključuje i situacije zaključivanja ugovora sa preduzećima u kojima su vlasnici ili suvlasnici njihovi rođaci ili prijatelji).

1.3.4. Pokloni i privilegije

Pokloni, privilegije i ostale koristi koje stiču lica koja obavljaju javnu funkciju ne predstavljaju nužno sukob interesa. Do sukoba interesa neće doći u slučaju da su pokloni i ostale koristi retki i minimalne vrednosti, da proističu iz aktivnosti koje su u vezi sa vršenjem dužnosti državnog službenika; deo su uobičajnog protokola, kurtoazije¹⁴ i gostopimstva; ili ne ugrožavaju i ne kompromituju integritet državnog službenika i javnih funkcionera. S druge strane, svi pokloni dati kao izraz zahvalnosti (koja pritom nije ni tražena) za neku aktivnost koju je učinilo lice koje vrši javnu funkciju, a koja ulazi u opis njegovog radnog mesta; potom pokloni koji se ne mogu transparentno predstaviti javnosti, kao i svi ostali pokloni i koristi koje mogu izazvati sumnju u nezavisnost lica na javnim funkcijama trebalo bi da budu zabranjeni. Zvanične poklone članovima vlade ili funkcionerima treba shvatati kao deo vlasništva države.

Lica koja obavljaju javne funkcije ne mogu tražiti poklone, sticanje ekonomske dobiti ili neke druge privilegije od lica, grupe ili organizacije iz privatnog sektora koji saraduje sa vladom. Jedini izuzetak od ovog pravila odnosi se na sakupljanje finansijskih sredstava za aktivnosti koje država zvanično podržava.

¹⁴ Primer ovakvih poklona mogu predstavljati hemijske olovke ili značke.

1.3.5. Ograničenje i kontrola koristi po okončanju vršenja javne funkcije i angažovanja u nevladinim organizacijama

Činjenica da je neko lice vršilo javnu funkciju ne bi trebalo da ograničava njegove mogućnosti da nađe novo radno mesto. Međutim, prilikom traženja novog zaposlenja, lica koja su obavljala javnu funkciju trebalo bi da nastoje da izbegnu svaku mogućnost nastanka sukoba interesa između njihovog novog zaposlenja i odgovornosti koje su ranije imali.

U određenom periodu po okončanju rada u državnim organima, od lica koje je vršilo javnu funkciju očekuje se da ne prihvati imenovanje u odbor direktora ili zaposlenje u pravnim licima sa kojima je u značajnoj meri zvanično saradivao tokom perioda od godinu dana pre nego što je okončalo svoju javnu funkciju. Takođe, lica koja su obavljala javnu funkciju ne bi trebalo da predstavljaju i zastupaju lica pred organizacijama sa kojima su u značajnoj meri zvanično saradivala u periodu od godinu dana, ili čak i malo duže, pre nego što su okončala vršenje javne funkcije, kao i da ne savetuju svoje klijente dajući im informacije nedostupne javnosti o programima ili politici navedenih organa i organizacija.

1.3.6. Uspostavljanje jasnih pravila o tome šta se očekuje od lica koje vrši javnu funkciju u slučajevima sukoba interesa

Lice koje obavlja javnu funkciju treba da prihvati odgovornost ukoliko se utvrdi postojanje njegovih relevantnih privatnih interesa. Opcije za rešavanje sukoba interesa mogu obuhvatiti jednu ili više različitih metoda: lišavanje ili obustavljanje privatnog interesa; ograničenje pristupa određenoj informaciji u spornoj oblasti; preraspodela dužnosti i odgovornosti; prenos spornog interesa na poverenika; okončanje radnog odnosa, odnosno davanje ostavke u slučaju funkcionera.

U slučajevima male verovatnoće da će se određeni sukob često ponavljati, lice koje obavlja javnu funkciju može da nastavi vršenje javne funkcije pod uslovom da ne učestvuje u odlučivanju o predmetima u kojima bi mogao postojati sukob.

Kada su u pitanju funkcioneri, od njih se može zahtevati da otklone sporni odnos ukoliko žele da zadrže položaj. Ako se, pak, sukob interesa ne može razrešiti ni na koji drugi način, od funkcionera treba zahtevati da podnese ostavku.

1.3.7. Efikasno sprovođenje politike koja uređuje sukob interesa

Pored utvrđivanja principa regulisanja sukoba interesa, neophodno je da država razvija odgovarajuće mehanizme koji će omogućiti ostvarivanje tih principa i u praksi. Dva neophodna elementa oživljavanja propisane politike su postojanje organizacionog sistema koji ima za zadatak da otkrije kršenje politike i propisivanje odgovarajućih sankcija.

Rešavanje sukoba interesa zahteva postojanje nezavisnih tela, organizacija sa valjanim kadrom koji je u stanju da otkrije postojanje sukoba interesa. Stoga je neophodna saradnja uprave i unutrašnjeg nadzora, kao i spoljnih nadzornih institucija. Misli se, pre svega, na nezavisne revizore i ombudsmana. Postojanje postupka u kojem bi moglo da se prijavi i razmotri eventualno nepoštovanje pravila o sukobu interesa, značajno doprinosi rešavanju problema sukoba interesa.¹⁵

Ukoliko se utvrdi kršenje pravila o sukobu interesa, potreban je razvijen sistem odgovarajućih sankcija, koji će se primenjivati bez izuzetka. Nepoštovanje politike koja uređuje sukob interesa u javnom sektoru, trebalo bi smatrati disciplinskim prekršajem. Njegovi blaži oblici mogu rezultirati jednostavnim upisavanjem spornog interesa u odgovarajući registar. Odbijanje da se razreši sukob javnog i privatnog interesa se, takođe, može konstatovati, što u krajnjem slučaju može da ugrozi dalja napredovanja i karijeru lica koje obavlja javnu funkciju. Teži oblici kršenja pravila mogu čak dovesti do podizanja tužbe za korupciju ili zloupotrebu položaja.

Mogu se razviti još neke mere koje će obezbediti dodatne oblike obeštećenja u slučaju nepoštovanja pravila o sukobu interesa, što može delotvorno odvratiti one koji žele da steknu korist takvim nepoštovanjem striktnih pravila. Primeri takvih mera su, npr. retroaktivno poništenje kompromitujućih odluka i ugovora, koje je donelo, tj. zaključilo lice koje obavlja javnu funkciju, isključivanje iz budućih postupaka svih onih koji su se okoristili, bilo pojedinaca, bilo celih udruženja i preduzeća.¹⁶

¹⁵ Pravila o ovakvoj vrsti postupka moraju obuhvatati pitanja zaštite od odmazde lica koje je prijavilo nepravilnosti u postupanju državnog službenika, kao i pitanje isključivanja mogućnosti zloupotrebe postupka.

¹⁶ Ovakva isključenja mogu se odnositi na određeni period ili određene delatnosti.

2. UPOREDNOPRAVNA ANALIZA SPREČAVANJA SUKOBNA INTERESA

2.1. Obaveza prijave imovine

2.1.1. Lica koja su u obavezi da prijave imovinu

Propisi Srbije, Crne Gore, Kosova, Makedonije, Hrvatske, Bosne i Hercegovine i Bugarske predviđaju obavezu funkcionera da prijave svoju imovinu i imovinu članova svoje porodice različitim nadležnim telima. U Republici Srbiji funkcioneri¹⁷ izveštaj o svojoj imovini i prihodima, kao i o imovini svog supružnika, vanbračnog partnera i maloletne dece podnose Agenciji za borbu protiv korupcije.¹⁸ U Crnoj Gori javni funkcioneri izveštaj o svojoj imovini i prihodima, kao i o imovini i prihodima supružnika i dece podnose Komisiji za sprečavanje sukoba interesa.¹⁹ Na Kosovu visoki javni zvaničnici izveštaj o svojoj i imovini članova porodice, roditelja, usvojioca, supružnika i maloletne dece podnose Agenciji za borbu protiv korupcije.²⁰ Funkcioneri Makedonije izveštaj o svojoj imovini i imovini supružnika, dece, roditelja, braće i sestara, pastoraka podnose Državnoj komisiji i Javnoj upravi prihoda.²¹ Hrvatski funkcioneri (*dužnosnici*) izveštaj o svojoj imovini, imovini bračnog ili vanbračnog partnera i maloletne dece podnose Povjereništvu za odlučivanje o sukobu interesa.²² U Bosni i Hercegovini funkcioneri podatke o svojoj imovini i imovini članova domaćinstva prema kojima imaju obavezu održavanja podnose Centralnoj izbornoj Komisiji BiH.²³ U Bugarskoj su funkcioneri dužni da prijave imovinu, prihode i izdatke koje imaju u zemlji i inostranstvu Nacionalnoj revizorskoj kancelariji.²⁴ Izveštaj mora sadržati navedene podatke i za supružnike i maloletnu

¹⁷ Od obaveze prijavljivanja imovine izuzeti su funkcioneri koji su odbornici, tj. članovi upravnog i nadzornog odbora javnog preduzeća, ustanove i druge organizacije čiji je osnivač opština ili grad, Republika, autonomna pokrajina ili grad Beograd, ako ne primaju naknadu po osnovu članstva, osim ukoliko to Agencija za borbu protiv korupcije od njih izričito ne zatraži.

¹⁸ Čl. 44 Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije Republike Srbije.

¹⁹ Čl. 19 Zakona o sprečavanju sukoba interesa Crne Gore.

²⁰ Čl. 40 kosovskog Zakona o suzbijanju kooorpcije i čl. 5 i 6 kosovskog Zakona o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine visokih javnih zvaničnika i prijavljivanju, poreklu i kontroli poklona za sve zvaničnike.

²¹ Čl. 33 Zakona o prevenciji korupcije Republike Makedonije. Funkcioneri su obavezni da zajedno sa prijavljivanjem imovine daju i izjavu kojom se dopušta pristup svim računima u domaćem i inostranom bankarskom sistemu, koji su overeni kod notara.

²² Čl. 8 Zakona o sprečavanju sukoba interesa Republike Hrvatske.

²³ Čl. 16 Zakona o sukobu interesa u instituciji vlasti BiH. O postupku pred Komisijom v. čl. 18 i dalje.

²⁴ Čl. 3 bugarskog Zakona o javnom objavljivanju finansijskih interesa visokih javnih funkcionera.

decu, osim ako su razvedeni, ne žive zajedno ili nemaju zajedničko domaćinstvo.²⁵

U većini zemalja obavezu prijavljivanja imovine imaju samo funkcioneri koji obavljaju visoke javne funkcije, ali ne i sva lica koja obavljaju javnu funkciju. Funkcioneri su lica koja su izabrana ili direktno na izborima (npr. članovi parlamenta) ili od strane predstavničkog tela (npr. članovi vlade, nezavisnih regulatornih tela), predsednika republike (npr. ambasadori), kao i lica postavljena od strane vlade (npr. pomoćnici ministra, sekretari ministarstva, rukovodioci organa uprave) i predstavničkih tela lokalne samouprave. Izuzetke predstavljaju Bosna i Hercegovina i Bugarska, u kojima se zahteva da pored funkcionera i sva druga lica koja obavljaju javnu funkciju prijave imovinu. Tako član 16 stav 2 Zakona o državnim službenicima Bosne i Hercegovine predviđa obavezu svih državnih službenika da prijave svoju imovinu, ne precizirajući informacije koje bi trebalo da sadrži izveštaj o imovini.²⁶ Slično tome, član 29 bugarskog Zakona o državnoj službi utvrđuje dužnost svih državnih službenika da prijave imovinski status svom poslodavcu po preuzimanju javne funkcije, kao i svake naredne godine.

Lista srodnika lica koja vrše javnu funkciju, a koja su dužna da prijave svoju imovinu, u skladu je sa predviđenim međunarodnim standardima. Međutim, činjenica koja se mora uzeti u obzir je da su na ovom području rodbinske veze veoma razvijene i da se članovi uže i šire porodice međusobno povezaniji nego što je to slučaj, recimo, u Nemačkoj ili Norveškoj. Stoga bi trebalo razmišljati o tome da se lista srodnika koji su dužni da prijave imovinu proširi. Jedno od mogućih rešenja je da proširenje obuhvati sva lica koja podležu pravilima o obaveznom isključenju, odnosno izuzeću sudije u parničnom ili krivičnom postupku.²⁷ Tako, na primer, prema Zakonu o krivičnom postupku i Zakonu o parničnom postupku Republike Srbije sudija mora biti isključen ako mu je stranka, zakonski zastupnik ili punomoćnik stranke srodnik po krvi u pravoj liniji bez obzira na stepen, u pobočnoj liniji do četvrtog stepena ili mu je supružnik, tj. vanbračni partner, srodnik po tazbini do drugog stepena, bez obzira na to da li je brak prestao ili nije prestao. Dalje, sudija će biti izuzet ako je staratelj, usvojitelj ili usvojenik stranke, njenog zakonskog zastupnika ili punomoćnika ili ako između njega i stranke, njenog zakonskog zastupnika ili punomoćnika postoji zajedničko domaćinstvo.²⁸ Gotovo istovetne odredbe sadrže i hrvatski Zakon o parničnom postupku i crnogorski Zakon o krivičnom postupku.²⁹ Međutim, ukoliko bi se prihvatila ovako široka lista srodnika dužnih da prijave imovinu, mogu se

²⁵ Čl. 4, st. 5 bugarskog Zakona o javnom objavljivanju finansijskih interesa visokih javnih funkcionera.

²⁶ Državni službenik će prilikom postavljanja na mesto državnog službenika predočiti sve informacije o imovini na raspolaganju državnog službenika ili na raspolaganju članovima njegove uže porodice kao i o delatnostima i funkcijama koje obavljaju državni službenik i članovi njegove uže porodice.

²⁷ Uzeti su u razmatranje propisi Republike Srbije, Republike Hrvatske i Republike Crne Gore.

²⁸ Čl. 67, st. 3, 4 Zakona o parničnom postupku Republike Srbije i čl. 37, st. 2, 3 Zakona o krivičnom postupku Republike Srbije.

²⁹ Čl. 71, st. 3, 4 hrvatskog Zakona o parničnom postupku i čl. 38, st. 2, 3 crnogorskog Zakona o krivičnom postupku.

znatno opteretiti postojeći, često nedovoljni kapaciteti institucija koje su nadležne za prikupljanje imovinskih prijava i njihovo verifikovanje. Zbog toga bi trebalo razmišljati o nekom „srednjem” rešenju koje bi proširilo listu srodnika obaveznih da prijave imovinu, a ne bi ugrozilo obavljanje procesa prijave i verifikacije imovine. U tom smislu, zemlje u regionu mogle bi da se ugledaju na rešenja makedonskog zakonodavca, koji zahteva prijavu imovine ne samo od supružnika/vanbračnog druga i dece već i od roditelja i braće i sestara, što smatramo najprimerenijim rešenjem za sve zemlje u regionu.

2.1.2. Podaci koji se navode u izveštaju o imovini i vremenski okvir podnošenja izveštaja

Podaci koji se moraju navesti u izveštaju o imovini gotovo su isti za sve zemlje³⁰ i obuhvataju sledeće informacije: pravo svojine na nepokretnoj imovini, pokretnoj imovini,³¹ udele u akcijama komercijalnih preduzeća,³² hartije od vrednosti, gotovinu na računima u bankama, štedionicama i drugim ustanovama za deponovanje novca i davanje zajmova, dugovima, preuzetim jemstvima, kao i godišnjim prihodima (koji služe kao poreska osnovica). Propisi pojedinih zemalja zahtevaju još neke dodatne podatke u sklopu izveštaja. Tako npr. u Crnoj Gori i Srbiji moraju da se prijave prava po osnovu autorskih, patentnih i sličnih prava; izvori i visina prihoda od obavljanja naučne, nastavne, sportske i kulturne delatnosti; članstvo u organima upravljanja i nadzornim organima javnih preduzeća i ustanova i drugim pravnim licima. Srbija još zahteva i prijavu prava korišćenja stana za službene potrebe i prihode od vršenja drugih javnih funkcija, poslova i delatnosti, koji su u skladu sa zakonom.

Zanimljivo je da prema predviđenim rešenjima jedino makedonski zakonodavac nije precizirao šta se podrazumeva pod imovinom veće vrednosti,³³ ali je, s druge strane, detaljno regulisana obaveza funkcionera da prijavi bilo koje promene svoje imovine i imovine članova svoje porodice. Pod promenom imovine podrazumeva se: izgradnja kuće i drugih objekata, kupovina nekretnina, hartija od vrednosti, automobila ili drugih pokretnih stvari čija vrednost prevazilazi dvadest prosečnih plata (vrednost prosečne plate obračunava se na osnovu prosečne republičke zarade u poslednja tri meseca). U izveštaju je pored predviđenih informacija neophodno

³⁰ Čl. 20 crnogorskog Zakona o sprječavanju sukoba interesa, čl. 5 kosovskog Zakona o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine visokih javnih zvaničnika i prijavljivanju, poreklu i kontroli poklona za sve zvaničnike, čl. 46 sprskog Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije.

³¹ U Crnoj Gori prijavljuje se pokretna imovina čija je registracija obavezna po zakonu, npr. vazduhoplovi; u Srbiji i Hrvatskoj pokretna imovina veće vrednosti, a na Kosovu pokretna imovina čija je vrednost preko 5.000 evra, u Bugarskoj motorna vozila, plovila i vazduhoplovi.

³² Propisi Bosne i Hercegovine i Makedonije ne zahtevaju ovaj podatak u izveštaju o imovini.

³³ Čl. 33, st.1 makedonskog Zakona o suzbijanju korupcije. V http://dksk.org.mk/en/images/stories/PDF/assets_declaration.pdf, 23.10.2012.

navesti i osnov sticanja prijavljene imovine.³⁴

U Bugarskoj su funkcioneri dužni da prijave prihode koje su stekli tokom prethodne godine vršeći neke druge aktivnosti, a ne kao naknadu za vršenje javne funkcije u državnom organu, koji prelaze iznos od 1.025 evra. Moraju se, takođe, prijaviti svi novčani izdaci za funkcionere, njihove supružnike i maloletnu decu, koji nisu pokriveni samostalno od strane navedenih lica ili institucija u kojima su zaposlena, a bili su namenjeni za pokrivanje troškova obrazovanja i putovanja u inostranstvo.³⁵

Funkcioneri su obavezni da podnose izveštaje o imovini prilikom stupanja na dužnost, po završetku ili razrešenju sa funkcije, kada dođe do bitnih promena u sastavu imovine,³⁶ kao i u još nekim, zakonom određenim situacijama. Propisi Crne Gore, Bosne i Hercegovine i Kosova zahtevaju da se izveštaj o imovini podnosi redovno jednom godišnje. Na Kosovu se izveštaj mora podneti i dodatno, ukoliko to zahteva Agencija za borbu protiv korupcije. Hrvatski Zakon zahteva i podnošenje izveštaja svake četiri godine ukoliko je funkcioner reizabran; srpski da se izveštaj o imovini podnosi i dve godine po prestanku funkcije ako su nastupile bitne promene u imovini za vreme vršenja javne funkcije, dok crnogorski Zakon o sprječavanju sukoba interesa propisuje obavezu dostavljanja izveštaja imovine i godinu dana nakon okončanja vršenja javne funkcije.

2.1.3. Kontrola sadržine izveštaja o imovini: nadležne institucije i sankcije

U svim zemljama su za kontrolu sadržine izveštaja o imovini nadležne institucije kojima se podnosi izveštaj,³⁷ koje uvek imaju pravo da traže i dodatne

³⁴ U Makedoniji se ugovori i dokazi o transakciji novca podnose zajedno sa izveštajem Državnoj komisiji i kancelariji javnih prihoda, što predstavlja različito rešenje od rešenja predviđenog za izveštaj o imovini koji se podnosi Komisiji. U BiH, ovo pitanje je regulisano čl. 15, st. 7 Zakona o izborima.

³⁵ Čl. 3, st. 2 bugarskog Zakona o javnom objavljivanju finansijskih interesa visokih javnih funkcionera.

³⁶ Čl. 7, 8, 9 i 10 Zakona o prijavljivanju, poreklu, kontroli imovine visokih javnih zvaničnika i prijavljivanju, poreklu i kontroli poklona za sve zvaničnike Kosova; za Crnu Goru čl. 19 Zakona o sprječavanju sukoba interesa Crne Gore, kao i čl. 13 i 14 Pravila o postupku pred Komisijom za sprečavanje sukoba interesa; za Republiku Srbiju čl. 12 Zakona o sprečavanju sukoba interesa u vršenju javne funkcije; čl. 8 Zakona o sprječavanju sukoba interesa Republike Hrvatske; čl. 33 makedonskog Zakona o suzbijanju korupcije; čl. 12 Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine; čl. 4. bugarskog Zakona o javnom objavljivanju finansijskih interesa visokih javnih funkcionera.

³⁷ Čl. 8, st. 3 hrvatskog Zakona o sprječavanju sukoba interesa; čl. 48 srpskog Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije; čl. 28 crnogorskog Zakona o sprječavanju sukoba interesa; čl. 14 kosovskog Zakona o prijavljivanju, poreklu, kontroli imovine visokih javnih zvaničnika i prijavljivanju, poreklu i kontroli poklona za sve zvaničnike; čl. 5 bugarskog Zakona o javnom objavljivanju finansijskih interesa visokih javnih funkcionera.

dokaze u vezi sa navedenom imovinom.³⁸ Institucije nadležne za sprečavanje sukoba interesa mogu se, po pravilu, obratiti državnim organima u kojima funkcioner obavlja funkciju, kao i bankama i drugim finansijskim institucijama.³⁹

Izveštaji o prijavljenoj imovini dostupni su na internet stranicama institucija koje vode registre imovine funkcionera.

Propisi svih obrađenih zemalja predviđaju različite sankcije za funkcionere koji ne prijave ili pogrešno prijave imovinu, od kojih je najčešća izricanje novčane kazne u prekršajnom postupku. Tako, na primer, kosovski Zakon o prijavljivanju, poreklu, kontroli imovine visokih javnih zvaničnika i prijavljivanju, poreklu i kontroli poklona za sve zvaničnike predviđa različite novčane kazne za funkcionere koji ne ispune svoju obavezu prijavljivanja imovine.⁴⁰ Uz novčanu kaznu moguće je izreći i zaštitnu meru zabrane vršenja funkcije do godinu dana.⁴¹ Za iniciranje prekršajnog postupka nadležna je Agencija. U slučaju da neispunjavanje utvrđenih obaveza sadrži i krivično delo, Agencija podnosi krivičnu prijavu.⁴² Zakon o sprječavanju sukoba interesa Crne Gore takođe predviđa novčane kazne ako funkcioner ne prijavi prihode koje je stekao obavljanjem naučne, nastavne, kulturne ili sportske delatnosti ili od autorskih, patentnih ili sličnih prava⁴³ ili ne podnese izveštaj Komisiji (ili podnese, ali sa netačnim podacima). Ukoliko Komisija u bilo kojoj fazi postupka posumnja da je funkcioner učinio krivično delo, podneće krivičnu prijavu nadležnim organima.⁴⁴ Pitanje neprijavljivanja imovine funkcionera i u Makedoniji⁴⁵ je sankcionisano novčanom kaznom. Slično je i u Bosni i Hercegovini, gde član 19, stav 10 Zakona o izborima predviđa novčanu kaznu za članove i delegate Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i članove Predsjedništva Bosne i Hercegovine ukoliko ne prijave imovinu. Državni službenici BiH biće takođe kažnjeni novčanom kaznom ukoliko ne podnesu izveštaj o imovinskom stanju. I u Bugarskoj će funkcioner koji ne podnese izveštaj u zakonskim rokovima ili ponovi taj prekršaj biti kažnjen novčanom kaznom.

³⁸ Prema čl. 3, st. 3 kosovskog Zakona o prijavljivanju, poreklu, kontroli imovine visokih javnih zvaničnika i prijavljivanju, poreklu i kontroli poklona za sve zvaničnike, svako lice može dostaviti Agenciji pismene podatke koji se odnose na izvršeno prijavljivanje imovine radi utvrđivanja tačnosti izvršenog prijavljivanja.

³⁹ Čl. 8, st. 13 hrvatskog Zakona o sprječavanju sukoba interesa, čl. 48 srpskog Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, čl. 29 crnogorskog Zakona o sprječavanju sukoba interesa, čl. 16 kosovskog Zakona o prijavljivanju, poreklu, kontroli imovine visokih javnih zvaničnika i prijavljivanju, poreklu i kontroli poklona za sve zvaničnike, čl. 7, st. 2 bugarskog Zakona o javnom objavljivanju finansijskih interesa visokih javnih funkcionera.

⁴⁰ Čl. 17, st. 1 tač. 1, 2, 3, 4 i 5 kosovskog Zakona o prijavljivanju, poreklu, kontroli imovine visokih javnih zvaničnika i prijavljivanju, poreklu i kontroli poklona za sve zvaničnike.

⁴¹ Čl. 17, st. 4 kosovskog Zakona o prijavljivanju, poreklu, kontroli imovine visokih javnih zvaničnika i prijavljivanju, poreklu i kontroli poklona za sve zvaničnike.

⁴² Čl. 17, st. 5 i 4 kosovskog Zakona o prijavljivanju, poreklu, kontroli imovine visokih javnih zvaničnika i prijavljivanju, poreklu i kontroli poklona za sve zvaničnike.

⁴³ Čl. 49 st. 1, 8 crnogorskog Zakona o sprječavanju sukoba interesa.

⁴⁴ Čl. 38 crnogorskog Zakona o sprječavanju sukoba interesa.

⁴⁵ Čl. 63 makedonskog Zakona o suzbijanju korupcije.

U slučaju da nikakav izveštaj nije podnet ili funkcioner ne pokazuje nikakvu nameru da saraduje u vezi s tim, Nacionalna revizorska kancelarija dužna je da o tome obavesti Nacionalnu poresku agenciju i Državnu agenciju za nacionalnu bezbednost.

U Republici Hrvatskoj ako funkcioner ne podnese izveštaj o imovini ili podnese nepotpuni izveštaj, Povjerenstvo je obavezno da najpre pismenim putem od njega zatraži ispunjenje ove obaveze, pa tek onda da primeni ozbiljnije sankcije. Ukoliko funkcioner ne postupi po pismenom nalogu, Povjerenstvo može pokrenuti postupak protiv funkcionera i izreći sankciju obustave isplate dela neto mesečne plate ili javno objavljivanje odluke Povjerenstva.⁴⁶ Teža sankcija uslediće ukoliko funkcioner ni nakon izricanja sankcije ne podnese izveštaj ili navede neistinite ili nepotpune podatke o imovini s namerom da prikrije stvarno stanje. U tom slučaju Povjerenstvo može izreći predlog za razrešenje od javne funkcije, koje se bez odlaganja dostavlja telu javne vlasti koje je funkcionera imenovalo,⁴⁷ ili može podići krivičnu prijavu ukoliko neprijavlivanje ima elemente krivičnog dela.

Najstrože sankcije za neprijavlivanje imovine predviđene su Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije Republike Srbije, kojim je predviđeno da funkcioner koji ne prijavi ili lažno prijavi imovinu bude kažnjen kaznom zatvora u trajanju od šest meseci do pet godina. Kao posledica ovakve osude, funkcioneru prestaje vršenje javne funkcije i zabranjuje mu se njeno sticanje u roku od deset godina od dana pravosnažnosti presude.⁴⁸ Novčana kazna primenjuje se samo u slučaju kašnjenja u prijavi imovine, tj. kada funkcioner sam prijavi imovinu, ali nakon isteka Zakonom predviđenih rokova.

2.2. Posedovanja udela u privrednim društvima

Tokom vršenja funkcije, funkcioneri koji poseduju udele u privrednim društvima dužni su da izvrše prenos svojih upravljačkih prava na druga lica. Upravljačka prava funkcioner je dužan da prenese na lice koje nije sa njim povezano, koje će ta prava vršiti u svoje ime, a za račun funkcionera. Lice na koje su preneti

⁴⁶ Čl. 42 hrvatskog Zakona o sprječavanju sukoba interesa.

⁴⁷ Telo javne vlasti može razrešiti službenika, i tom prilikom je dužno da o tome obavesti povereništvo, ili može odbiti ovaj predlog, uz podnošenje razloga za takav stav. U istom slučaju ponašanja funkcionera, Povereništvu stoji na raspolaganju i poziv funkcioneru da podnese ostavku, koja će se objaviti u „Narodnim novinama”, dnevnim novinama koje se prodaju na teritoriji čitave zemlje, kao i na internet stranici Povereništva. Protiv ovih odluka može se pokrenuti upravni spor (čl. 46, 47 Zakona).

⁴⁸ Čl. 72 Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije.

upravljačka prava je tzv. „povezano”, odn. „poverljivo” lice.⁴⁹ U Srbiji, izuzetno, funkcioner može preneti upravljačka prava na drugo fizičko ili pravno lice koje je osnivač-član ili direktor privrednog društva u kojem funkcioner ima upravljačka prava.

Za vreme vršenja javne funkcije funkcioner ne sme da daje informacije, uputstva, naredbe ili da na drugi način bude u vezi sa licem na koje je preneo upravljačka prava da ne bi uticao na ostvarivanje prava i ispunjavanje zadataka koji proizilaze iz prenetih upravljačkih prava. Funkcioner, međutim, ne gubi pravo da bude informisan o kretanjima i stanju u preduzećima u kojima poseduje imovinu. Kosovski Zakon o suzbijanju sukoba interesa u vršenju javne funkcije predviđa još da, ukoliko lice na koje su preneti upravljačka prava stvara poslovne odnose sa institucijama centralnog ili lokalnog karaktera, javnim preduzećima ili preduzećima gde kapital javne imovine prelazi pet odsto, obavezno je da o tom poslovanju obavesti funkcionera.

Procenat udela koji zahteva vršenja prenosa razlikuje se od države do države: u Hrvatskoj iznosi 0,5, u Bosni i Hercegovini preko jedan, Srbiji preko tri, na Kosovu preko pet odsto i više deonica, odnosno udela u vlasništvu, dok za Makedoniju i Crnu Goru nije zakonom precizirano koji procenat udela dovodi do neophodnosti prenosa upravljačkih prava.⁵⁰

Zakon o sprečavanju sukoba interesa Hrvatske predviđa dodatna ograničenja za funkcionera u vezi sa posedovanjem upravljačkih prava u privatnim preduzećima. Poslovni subjekt u kom funkcioner ima 0,5 odsto ili više udela u vlasništvu, ne može stupati u poslovne odnose sa organom javne vlasti u kojem funkcioner vrši javnu funkciju, niti sme da bude član zajednice ponuđača ili podisporučitelja u tom pravnom odnosu. Tako definisano ograničenje odnosi se i na poslovne subjekte u kojima članovi porodice funkcionera poseduju 0,5 odsto i više udela u vlasništvu, kao i kad je član porodice funkcionera na bilo koji način, direktno ili indirektno, stekao deonice od funkcionera u periodu od dve godine pre imenovanja, tj. izbora funkcionera, pa do prestanka njegove funkcije.

Što se tiče državnih službenika i nameštenika, propisi Srbije i Hrvatske predviđaju izvesna ograničenja. Prema Zakonu o državnim službenicima Republike

⁴⁹ U smislu crnogorskog Zakona, povezano lice je srodnik funkcionera u pravoj ili pobočnoj liniji do drugog stepena srodstva, srodnik po tazbini do prvog stepena srodstva, bračni i vanbračni drug, usvojilac i usvojenik. Srpski Zakon predviđa istu definiciju povezanog lica i samo još dodaje da se pod tim pojmom podrazumeva i svako drugo fizičko ili pravno lice koje se prema drugim osnovama i okolnostima može opravdano smatrati interesno povezanim sa funkcionerom. Hrvatski Zakon obuhvata sva u crnogorskim i srpskim propisima pobrojana lica i još dodaje braću i sestre. U Makedoniji povezanim licima smatraju se supružnici, deca, roditelji, braća i sestre, bočni srodnici do četvrtog stepena i tazbinski do drugog stepena, ako žive zajedno sa funkcionerom. Samo čl. 14 kosovskog Zakona o suzbijanju korupcije predviđa da će se prenos izvršiti na poverljivo lice.

⁵⁰ Čl. 15 hrvatskog Zakona o sprječavanju sukoba interesa, čl. 35, st. 5 srpskog Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, čl. 14 kosovskog Zakona o suzbijanju sukoba interesa u vršenju javne funkcije, čl. 7 crnogorskog Zakona o sprječavanju sukoba interesa, čl. 19 makedonskog Zakona o suzbijanju korupcije.

Srbije, državnom službeniku (takođe i funkcioneru)⁵¹ zabranjeno je da osnuje privredno društvo, javnu službu i da se bavi preduzetništvom. Ukoliko već poseduju udele u privrednom društvu, na državne službenike se shodno tome primenjuju odredbe o obavezi prenosa upravljačkih prava funkcionera.⁵² U Hrvatskoj državni službenik ne sme da ostvaruje obrt kapitala ili osniva privredna društva ili druga pravna lica, koja se bave delatnošću kojom se on bavi kao državni službenik ili koja su povezana sa poslovima iz delokruga državnog organa u kojem je zaposlen.⁵³

Po okončanju vršenja javne funkcije, funkcionerima (u Srbiji i Hrvatskoj i državnim službenicima) dozvoljeno je da povrate svoje udele i upravljačka prava u privrednim društvima.

Jedina odredba bugarskog Zakona koji se odnosi na ovo pitanje predviđa da funkcioner Republike Bugarske ne sme da raspolaže državnom ili javnom imovinom, troši budžetska sredstva, uključujući sredstva iz fondova EU, izdaje različite potvrde ili sertifikate, ili vrši kontrolu nad bilo kojom od napred navedenih aktivnosti radi obezbeđivanja koristi neprofitnim pravnim licima, privrednim društvima u kojima je funkcioner ili sa njim povezano lice član upravnog ili nadzornog odbora, direktor, partner, vlasnik udela ili akcija.⁵⁴ Štaviše, funkcioneru je zabranjeno da obavlja bilo koju od pomenutih aktivnosti u interesu navedenih pravnih lica u kojima je bio član upravnog ili nadzornog odbora, direktor, partner, vlasnik udela ili akcija 12 meseci pre negi što je postavljen da vrši javnu funkciju.⁵⁵

2.3. Članstvo u upravnim i nadzornim odborima privrednih društava i javnim ustanovama i preduzećima

Pored zabrane posedovanja upravljačkih prava u privrednom društvu za vreme vršenja javne funkcije, propisi svih zemalja izričito predviđaju još i zabranu funkcionerima (u nekim zemljama i državnim službenicima) da budu u upravnim i nadzornim odborima određenih privrednih društava i javnih preduzeća i ustanova.

Kosovski Zakon o suzbijanju korupcije, kao i Zakon o suzbijanju sukoba interesa pri vršenju javne funkcije, nalažu da funkcioner ne može biti menadžer, član upravnih ili nadzornih organa privatnih preduzeća.⁵⁶ Iste funkcije funkcioner može obavljati u javnim preduzećima, fondovima ili komercijalnim društvima u kojim organ centralne ili lokalne vlasti poseduje deonice ili druga prava na osnovu

⁵¹ Čl. 33 srpskog Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije.

⁵² Čl. 28, st. 1, 2 srpskog Zakona o državnim službenicima.

⁵³ Čl. 32 hrvatskog Zakona o državnim službenicima.

⁵⁴ Čl. 9, st. 1 bugarskog Zakona o sprečavanju i utvrđivanju sukoba interesa.

⁵⁵ Čl. 9, st. 2 bugarskog Zakona o sprečavanju i utvrđivanju sukoba interesa.

⁵⁶ Čl. 26, st. 2 kosovskog Zakona o suzbijanju korupcije i čl. 15 Zakona o suzbijanju sukoba interesa pri vršenju javne funkcije.

kojih učestvuje u upravljanju kapitalom, ali tada gubi pravo na naknadu sa redovnom platom.

U Srbiji postoji istovetna zabrana delovanja javnih funkcionera u privatnom i javnom sektoru. Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, pre svega, predviđa da funkcioner za vreme vršenja javne funkcije ne može osnovati privredno društvo, javnu službu, kao ni da se ne može baviti samostalnom delatnošću. Takođe, funkcioner ne može da vrši funkciju upravljanja, nadzora ili zastupanja privatnog kapitala u privrednom društvu, privatnoj ustanovi ili drugom privatnom pravnom licu, osim ako je u pitanju strukovno udruženje, i tad nema pravo na naknade i poklone po osnovu članstva u udruženju.⁵⁷

Zakon o državnim službenicima Republike Srbije izričito zabranjuje državnim službenicima da budu direktori, zamenici ili pomoćnici direktora pravnog lica. Jedini izuzetak od tog pravila je da ih na ta mesta imenuju Vlada ili drugi državni organ.⁵⁸

U Hrvatskoj, sukob interesa će postojati u slučaju da je funkcioner član u upravnom i nadzornom odboru trgovačkog društva, nadzornom odboru vanbudžetskih fondova ili ako obavlja poslove upravljanja u poslovnim subjektima.⁵⁹ Izuzetno, međutim, funkcioneri Hrvatske smeju biti članovi upravnih i nadzornih tela najviše dvaju neprofitnih udruženja i ustanova, kao i fondova i društava koji su od posebnog značaja za jedinicu lokalne ili regionalne samouprave, ali bez prava na naknadu ili primanja poklona.⁶⁰ Državni službenici Hrvatske ne smeju biti članovi upravnog ili nadzornog odbora trgovačkog društva nad kojim je organ uprave u kojem službenik obavlja nadzor. Međutim, van radnog vremena po odobrenju pretpostavljenog, državni službenici mogu obavljati poslove ili pružati usluge pravnom ili fizičkom licu, u situacijama kada nad tim licem ne postoji nadzor od strane državnog tela u kom službenik radi, ili takav rad nije zabranjen posebnim zakonom. U ovakvim situacijama rad državnog službenika ne bi predstavljao sukob interesa ili prepreku za uredno obavljanje zadatka, niti štetio ugledu državne službe.⁶¹

Funkcioneri Bosne i Hercegovine ne mogu biti članovi skupštine, nadzornog odbora, uprave ili menadžmenta, niti biti u svojstvu ovlašćene osobe javnog preduzeća za vreme obavljanja funkcije i šest meseci nakon prestanka njenog obavljanja. Pored toga, oni ne smeju biti članovi skupštine, nadzornog odbora, uprave i menadžmenta, niti biti u svojstvu ovlašćene osobe bilo kog privatnog preduzeća koje sklapa ugovore, ili na drugi način posluje sa institucijama koje se finansiraju iz budžeta na bilo kom nivou.⁶² Državni službenici institucija BiH ne mogu biti članovi upravnih i nadzornih odbora političkih stranaka.⁶³

⁵⁷ Čl. 33, 34 srpskog Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije.

⁵⁸ Čl. 28, 29 srpskog Zakona o državnim službenicima.

⁵⁹ Čl. 14 hrvatskog Zakona o sprječavanju sukoba interesa.

⁶⁰ Čl. 14, st. 5 hrvatskog Zakona o sprječavanju sukoba interesa.

⁶¹ Čl. 32, 33, 35 hrvatskog Zakona o državnim službenicima.

⁶² Čl. 5, 6 Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH.

⁶³ Čl. 16, st. 3 Zakona o državnim službenicima BiH.

U Makedoniji postoji slična zabrana funkcionerima da budu članovi upravnog ili nadzornog odbora u trgovinskom preduzeću, ali i da tokom obavljanja i tri godine po prestanku funkcije steknu po bilo kom osnovu ili u bilo kom obliku akcionarska prava u pravnom licu nad kojim su vršili nadzor ili kakvu drugu kontrolu za vreme trajanja funkcije.⁶⁴

Državni službenici ne mogu u isto vreme biti odgovorna lica ili članovi upravnog odbora u javnom preduzeću.⁶⁵

Zakonodavstvo Crne Gore sadrži najproblematičnija rešenja u ovoj oblasti. Iako članovi 8 i 9 crnogorskog Zakona o sprječavanju sukoba interesa načelno zabranjuju javnim funkcionerima da budu članovi organa privrednih društava i vrše javne funkcije u javnim preduzećima i ustanovama, Zakonom su predviđeni i važni izuzeci u ovoj oblasti. Naime, većina javnih funkcionera, osim članova Vlade, sudija Ustavnog suda, sudija, državnog tužioca i zamenika državnog tužioca može, izuzetno, vršiti javnu funkciju u javnim preduzećima i javnim ustanovama.⁶⁶ Zakonom, međutim, nije precizirano značenje odrednice „izuzetno“, što ostavlja mogućnost većini javnih funkcionera da bez ikakvih zakonskih smetnji budu članovi upravnih i nadzornih odbora javnih preduzeća i ustanova. Interesantno je primetiti da su članovi Narodne skupštine Crne Gore, kao zakonodavci, sebi ostavili mogućnost da budu u upravljačkim telima javnih preduzeća, a ista mogućnost ostavljena je i odbornicima u lokalnim skupštinama, kao i drugim funkcionerima (kao što su, npr. članovi Senata Državne revizorske institucije, zaštitnik ljudskih prava i sloboda, članovi Komisije za hartije od vrednosti i sl.). Nema nikakve sumnje da ovakva rešenja nisu u skladu sa međunarodnim standardima jer ostavljaju mogućnost velikom broju funkcionera da obavljaju dodatne lukrativne funkcije koje lako mogu dovesti do prevladavanja privatnog interesa u odnosu na javni.

2.4. Dodatni poslovi i angažovanja

Što se tiče dodatnih poslova i angažovanja lica koja ih obavljaju, propisi svih analiziranih zemalja predviđaju niz ograničenja. Prema Zakonu o suzbijanju korupcije Kosova,⁶⁷ Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije Republike Srbije,⁶⁸ makedonskom Zakonu o suzbijanju korupcije,⁶⁹ hrvatskom Zakonu o sprječavanju

⁶⁴ Čl. 19 makedonskog Zakona o suzbijanju korupcije.

⁶⁵ Čl. 21 makedonskog Zakona o suzbijanju korupcije.

⁶⁶ Čl. 9, st. 1 crnogorskog Zakona o sprječavanju sukoba interesa.

⁶⁷ Čl. 25 kosovskog Zakona o suzbijanju korupcije.

⁶⁸ Čl. 30. st. 1, 4 srpskog Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije.

⁶⁹ Čl. 21 makedonskog Zakona o suzbijanju korupcije.

sukoba interesa,⁷⁰ lice koje vrši javnu funkciju i koje profesionalno obavlja svoju delatnost ne sme samostalno ili u sklopu svog položaja da obavlja profesionalne ili druge aktivnosti namenjene sticanju prihoda, bez prethodne saglasnosti svog pretpostavljenog (Kosovo i Makedonija), Agencije za borbu protiv korupcije (Srbija), Povjereništva (Hrvatska). Funkcioneri Bosne i Hercegovine ne smeju obavljati dužnosti ovlašćenih lica u fondacijama i udruženjima koja se finansiraju iz budžeta bilo kog nivoa vlasti, u iznosu većem od 5.000 evra godišnje, ali mogu obavljati izvršnu funkciju u fondacijama i udruženjima koji se ne finansiraju iz budžeta bilo kog nivoa vlasti.⁷¹ Državni službenici Bosne i Hercegovine ne smeju obavljati dodatnu funkciju za koju se plaća naknada, osim u slučaju kada je to odobrio ministar ili rukovodilac institucije. Državni službenik Srbije može, uz pismenu saglasnost rukovodioca, van radnog vremena da radi za drugog poslodavca ako dodatni rad nije zabranjen posebnim propisima i zakonima, ako ne stvara mogućnost sukoba interesa ili ne utiče na nepristranost rada državnog službenika. Lice koje vrši javnu funkciju na Kosovu ne može da obavlja administrativne, nadzorne ili funkcije zastupanja u komercijalnim preduzećima, firmama, ustanovama, zadrugama, fondovima ili agencijama. Ako je radno mesto na kojem je u trenutku imenovanja nespojivo sa javnom funkcijom, lice koje vrši javnu funkciju mora da ga napusti ili će Agencija pokrenuti postupak za prestanak funkcije.⁷² Ograničenje koje predviđa crnogorski Zakon je da javni funkcioner ne može da zaključi ugovor o pružanju usluga javnom preduzeću ili drugom privrednom društvu koje je u ugovornom odnosu, odnosno vrši poslove za Vladu Crne Gore ili opštinu tokom vršenja javne funkcije, osim ako je vrednost ugovora manja od 500 evra na godišnjem nivou. Državnim službenicima Bugarske zabranjeno je da obavljaju poslove koji su nespojivi sa njihovom funkcijom, a posebno da za te poslove primaju naknadu.⁷³

S druge strane, licima koja vrše javnu funkciju dozvoljeno je da obavljaju poslove iz oblasti nauke, sporta, obrazovanja, kulture i istraživačke delatnosti. Ona takođe mogu ostvarivati dobit na osnovu autorskih prava, patenata i sličnih prava.⁷⁴ Čl. 26, st. 2 srpskog Zakona o državnim službenicima na isti način reguliše ovo pitanje i za državne službenike. Dalje, kosovski Zakon o suzbijanju sukoba interesa u vršenju javne funkcije sadrži i odredbu kojom je funkcioneru zabranjeno da se bavi privatnom delatnošću, kao što su advokatura, notarstvo, da bude licencirani stručnjak, konsultant, agent i predstavnik profitabilnih i neprofitabilnih organizacija.⁷⁵ Funkcioner BiH, međutim, ne sme obavljati dužnosti ovlašćenih lica u fondacijama

⁷⁰ Čl. 12, st. 2 hrvatskog Zakona o sprječavanju sukoba interesa.

⁷¹ Čl. 11 Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH.

⁷² Čl. 28, 29 kosovskog Zakona o suzbijanju korupcije. Sličnu odredbu sadrži i čl. 31 srpskog Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije.

⁷³ Čl. 19 bugarskog Kodeksa ponašanja državnih službenika.

⁷⁴ Čl. 10 kosovskog Zakona o suzbijanju sukoba interesa u vršenju javne funkcije; čl. 6 crnogorskog Zakona o sprječavanju sukoba interesa; čl. 30, st. 2 srpskog Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije; čl. 13, st. 3 hrvatskog Zakona o sprječavanju sukoba interesa.

⁷⁵ Čl. 16 kosovskog Zakona o o suzbijanju sukoba interesa u vršenju javne funkcije.

i udruženjima iz oblasti sporta i kulture koji se finansiraju iz budžeta bilo kog nivoa vlasti u iznosu preko 25.000 evra godišnje.⁷⁶

Propisi Kosova sadrže odredbe o dodatnom angažovanju lica koja vrše javnu funkciju u nevladinim organizacijama, dok propisi Srbije i Crne Gore to ne regulišu izričito. Tako je funkcioneru na Kosovu dozvoljeno da bude član upravnog odbora onih nevladinih organizacija iz oblasti humanitarne delatnosti, kulture, sporta i sličnih delatnosti, ali za to angažovanje nema pravo da dobija novčanu naknadu. Nevladina organizacija neće dobiti sredstva iz državnog budžeta ako je član njenog upravnog odbora zvaničnik koji ima neposrednog ili posrednog uticaja na odlučivanje o tome koje će nevladine organizacije dobiti novčana sredstva iz budžeta Kosova. U propisima Republike Crne Gore i Republike Srbije ne mogu se naći odredbe koje se posebno odnose na angažovanje javnih funkcionera u nevladinom sektoru.

Srpski Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, međutim, detaljno reguliše pitanje zabrane vršenja druge javne funkcije i vršenje funkcija u političkoj stranci.⁷⁷ Funkcioner može da vrši samo jednu funkciju, osim ako je Zakonom predviđeno da vrši više funkcija ili pod uslovom da dobije saglasnost Agencije za borbu protiv korupcije. Kada je funkcioner izabran, postavljen ili imenovan na drugu javnu funkciju koju namerava da vrši istovremeno sa funkcijom u političkoj stranci, dužan je da u roku od sledeća tri dana zatraži saglasnost Agencije za borbu protiv korupcije. S druge strane, funkcioner može da zadrži funkciju u političkoj stranci ako time ne ugrožava vršenje javne funkcije.

Bugarski Zakon o sprečavanju i utvrđivanju konflikta interesa predviđa da funkcioner ne sme da vrši neki drugi posao, koji prema Ustavu, ili nekom drugom posebnom zakonu, nije u skladu sa njegovim vršenjem javne funkcije.⁷⁸

2.5. Primanje poklona i ostalih privilegija

U svim državama bivše SFRJ, kao i Bugarske, lica koja obavljaju javnu funkciju ne smeju primati poklone⁷⁹ ili druge povlastice u vezi sa obavljanjem funkcije. Pod pojmom poklona podrazumeva se novac, stvari bez obzira na njihovu vrednost, prava i usluge date bez naknade. Lica koja obavljaju javnu funkciju smeju

⁷⁶ Čl. 11 Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH.

⁷⁷ Čl. 28, 29 srpskog Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije.

⁷⁸ Čl. 5 bugarskog Zakona o sprečavanju i utvrđivanju sukoba interesa.

⁷⁹ Čl. 17 Zakona o državnim službenicima Republike Hrvatske; čl. 11 Zakona o sprječavanju sukoba interesa Republike Hrvatske; čl. 9, 10 Zakona o sukobu interesa u institucijama Bosne i Hercegovine; čl. 15 makedonskog Zakona o suzbijanju korupcije; čl. 86 Zakona o odbrani; čl. 33 kosovskog Zakona o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine visokih javnih zvaničnika i prijavljivanju, poreklu i kontroli poklona za sve zvaničnike; čl. 14 crnogorskog Zakona o sprječavanju sukoba interesa; čl. 39 srpskog Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije.

primati protokolarne poklone⁸⁰ i privremene poklone simbolične vrednosti,⁸¹ pri čemu nikako ne smeju primati poklone u novcu, hartije od vrednosti i dragocene metale, bez obzira na to koja im je vrednost.

Funkcioneri nemaju obavezu da prijave poklone simbolične vrednosti. Pod poklonima simbolične vrednosti podrazumevaju se pokloni do određene svote novca. U Makedoniji je ta vrednost 100, Hrvatskoj 70, Bosni i Hercegovini 100, Crnoj Gori 50 evra, dok je u Srbiji predviđeno da vrednost poklona ne prevazilazi pet odsto prosečne mesečne zarade bez poreza i doprinosa u Republici. U rešenjima koja uređuju ovo pitanje na Kosovu, predviđeno je da pokloni ne mogu da prelaze vrednost od 50 evra, odnosno njihova ukupna vrednost ne može da prelazi 100 evra u jednoj godini ako ih poklanja ista osoba. Ukoliko u toku jedne godine funkcioner primi više poklona od iste osobe, ukupna vrednost svih poklona ne sme preći predviđen iznos. Ova ograničenja odnose se i na lica koja su poklon primila u korist lica koje obavlja javnu funkciju,⁸² ali i na sva lica koja sa licem koje vrši javnu funkciju žive u porodičnom domaćinstvu.⁸³

Ukoliko je licu koje vrši javnu funkciju ponuđen poklon koji ne sme da primi, ono je dužno da ga odbije i da o toj ponudi pismeno obavesti instituciju vlasti koja ga je izabrala, imenovala, ili u čije ime obavlja javnu funkciju.⁸⁴ Prema Zakonu o prevenciji sukoba interesa Republike Makedonije, u slučaju da funkcioner ne može da odbije poklon, dužan je da poklon preda nadležnom organu i da u roku od 48 sati podnese izveštaj o primljenom poklonu uz navođenje svedoka i drugih dokaza.⁸⁵

⁸⁰ Protokolarnim poklonima smatraju se pokloni koje daju predstavnici inostranih zemalja i međunarodnih organizacija tokom poseta i drugih prilika, kao i drugi pokloni dati pod sličnim okolnostima. Lice koje vrši javnu funkciju ne sme da primi više od jednog poklona godišnje od istog lica ili institucije.

⁸¹ Povremenim poklonima manje vrednosti smatraju se pokloni dati na raznim radnim i ličnim proslavama, praznicima i u sličnim prilikama.

⁸² Čl. 14, st. 6 Zakona o sprječavanju sukoba interesa Crne Gore. Čl. 8 Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH. Prema čl. 42 Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije Republike Srbije, u izuzetnim situacijama povezano lice može da primi protokolarni poklon. Funkcioner neće biti odgovoran ukoliko dokaže da nije mogao da utiče na ponašanje povezanog lica ako je ono poklon primilo, odnosno ako dokaže da poklon nije bio u vezi sa vršenjem njegove javne funkcije.

⁸³ Čl. 11 kosovskog Zakona o prijavljivanju, poreklu, kontroli imovine visokog javnog zvaničnika i prijavljivanju, poreklu i kontroli poklona za sve zvaničnika i čl. 33 kosovskog Zakona o suzbijanju korupcije; čl. 42 srpskog Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije i čl. 14, st. 3 crnogorskog Zakona o sprječavanju sukoba interesa.

⁸⁴ Čl. 15 crnogorskog Zakona o sprječavanju sukoba interesa; čl. 40 srpskog Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije; čl. 33 kosovskog Zakona o suzbijanju korupcije; čl. 10(6) Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH. Ova odredba nije predviđena u hrvatskom Zakonu

⁸⁵ Čl. 16 makedonskog Zakona o suzbijanju korupcije.

Primljeni pokloni kao i njihova vrednost prijavljuju se državnom organu u kom funkcioner vrši funkciju, koji će potom te podatke zabeležiti u katalog poklona,⁸⁶ čija se kopija potom dostavlja Agenciji, Komisiji, tj. Agenciji za borbu protiv korupcije, Povjerenstvu, Centralnoj izbornoj komisiji Bosne i Hercegovine, Državnoj komisiji.⁸⁷ Formalni i prigodni pokloni koji prelaze određenu novčanu vrednost, a nisu ličnog karaktera, postaju vlasništvo države.⁸⁸ Protokolarni pokloni po pravilu postaju svojina države.

Ukoliko utvrdi da je povređeno pravilo o prijavi poklona, nadležni organ za sprečavanje sukoba interesa u analiziranim zemljama obavestiće državni organ u kojem lice vrši svoju javnu funkciju i zahtevati da se prema tom licu preduzmu disciplinske mere. U slučajevima sumnje u postojanje krivičnog dela može se podneti i krivična prijava.⁸⁹

Registar poklona je javan i može se naći na internet stranici nadležnih organa za sprečavanje sukoba interesa.

U Bugarskoj odredbe o poklonima mogu da se nađu samo u etičkom Kodeksu ponašanja lica koja vrše javnu funkciju. Shodno pomenutom kodeksu, licima koja vrše javnu funkciju zabranjeno je da primaju poklone, novac, kakve druge usluge ili koristi za svoj rad koje mogu uticati na njihovo obavljanje javne funkcije.⁹⁰ Za razliku od ostalih obrađenih zemalja, u Bugarskoj nije predviđeno da postoje pokloni određene vrednosti koje bi lica koja vrše javnu funkciju mogla da prime. Ni Krivični zakonik Bugarske u članovima posvećenim davanju poklona i koristi licima koja vrše javnu funkciju ne pominje neki konkretan novčani iznos iznad kog će se smatrati da je učinjeno krivično delo davanja i primanja mita.⁹¹ Isto tako, nije konkretno predviđena obaveza prijavljivanja primanja poklona koja postoji u ostalim državama.

⁸⁶ Čl. 12, st. 1 kosovskog Zakona o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine visokih javnih zvaničnika i prijavljivanju, poreklu i kontroli poklona za sve zvaničnike; čl. 16 crnogorskog Zakona o sprečavanju sukoba interesa i čl. 41, st. 2 srpskog Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije; čl. 5 Uredbe o darovima koje prima dužnosnik HR.

⁸⁷ Čl. 12, st. 5 kosovskog Zakona o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine visokih javnih zvaničnika i prijavljivanju, poreklu i kontroli poklona za sve zvaničnike; čl. 17 crnogorskog Zakona o sprečavanju sukoba interesa i čl. 41 srpskog Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije; čl. 21 Zakona o sprečavanju interesa Makedonije; čl. 10, st. 4 Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH.

⁸⁸ Čl. 40 srpskog Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije; čl. 15 crnogorskog Zakona o sprečavanju sukoba interesa; čl. 33 kosovskog Zakona o suzbijanju korupcije; kao i čl. 11 kosovskog Zakona o prijavljivanju, poreklu, kontroli imovine visokih javnih zvaničnika i prijavljivanju, poreklu, kontroli poklona za sve zvaničnike; čl. 4 Uredbe o darovima koje prime dužnosnici HR.

⁸⁹ Čl. 41 srpskog Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije; čl. 17, st. 2 crnogorskog Zakona o sprečavanju sukoba interesa; čl. 33 kosovskog Zakona o suzbijanju korupcije; kao i čl. 12, st. 6 kosovskog Zakona o prijavljivanju, poreklu, kontroli imovine visokih javnih zvaničnika i prijavljivanju, poreklu, kontroli poklona za sve zvaničnike; čl. 17 Zakona o sukobu interesa u institucijama BiH, čl. 21 Zakona o sprečavanju interesa zajedno sa čl. 357 Krivičnog zakona Makedonije; čl. 42 Zakona o sprečavanju sukoba interesa.

⁹⁰ Čl. 8 bugarskog Kodeksa ponašanja državnih službenika.

⁹¹ V. čl. 224, 225, 301, 303 i 304 bugarskog Krivičnog zakonika.

Tumačenjem stava 4, člana 12 bugarskog Zakona o sprečavanju i utvrđivanju sukoba interesa može se, međutim, doći do zaključka da obaveza postoji jer ta odredba predviđa načelnu obavezu funkcionera da licima koja ih biraju, imenuju ili Komisiji za sprečavanju i utvrđivanje sukoba interesa prijave svaku situaciju u kojoj se javlja njihov privatni interes.

2.6. Zaposlenje po okončanju vršenja javne funkcije

Sve analizirane zemlje u regionu prihvatile su međunarodno prihvaćeni standard ograničenja mogućnosti zaposlenja po okončanju vršenja javne funkcije kako bi se izbegla mogućnost uspostavljanja koruptivnih odnosa za vreme vršenja javne funkcije.

Prema propisima Kosova, po okončanju vršenja javne funkcije, funkcioner ne može u sledećih godinu dana da bude zaposlen, imenovan na rukovodeći položaj ili uključen u kontrolu javnih ili privatnih preduzeća ukoliko su njegove dužnosti u poslednje dve godine, pre okončanja vršenja javne funkcije, bile u neposrednoj vezi sa nadzorom ili kontrolom poslovanja ovih preduzeća. Isto pravilo važi i za angažovanje visokog funkcionera u nevladinim organizacijama po okončanju javne funkcije.⁹²

Propisi Crne Gore i Makedonije⁹³ sadrže slične odredbe: funkcioner u periodu od godinu dana (odnosno dve godine u Makedoniji) po prestanku funkcije ne može da nastupa kao predstavnik ili punomoćnik pravnog lica sa kojim organ u kojem je vršio funkciju ima ili uspostavlja ugovorni odnos, niti da zastupa pravno ili fizičko lice pred organom vlasti u kojem je učestvovao u donošenju odluke. Takođe, ovim zakonima predviđeno je da funkcioner ne sme ni da obavlja poslove revizije i upravljanja u pravnom licu u kojem su, najmanje godinu dana pre prestanka funkcije, njegove dužnosti bile povezane sa supervizorskim ili kontrolnim poslovima, kao ni da stupa u ugovorne odnose ili druge oblike saradnje sa organom vlasti u kojem je vršio svoju funkciju.⁹⁴

Hrvatski Zakon o sprečavanju sukoba interesa predviđa rok od godinu dana u kom funkcioner ne sme da prihvati imenovanje ili izbor ili stupi u radni odnos kod pravnog lica sa kojim je u vreme obavljanja funkcije bio u poslovnom odnosu, osim u slučaju kada Povjerenstvo da saglasnost.⁹⁵

⁹² Čl. 10–17 kosovskog Zakona o suzbijanju sukoba interesa u vršenju javne funkcije.

⁹³ Čl. 17, st. 3 makedonskog Zakona o suzbijanju sukoba interesa.

⁹⁴ Čl. 13 crnogorskog Zakona o sprječavanju sukoba interesa; čl. 17, st. 1, 2 makedonskog Zakona o suzbijanju interesa.

⁹⁵ U istom čl. 20 Zakona navodi se i „kad u trenutku imenovanja, izbora ili sklapanja ugovora iz konkretnog slučaja proizilazi da namerava stupiti u poslovni odnos sa telom u kom je obavljao funkciju.”

Srpski Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije jednostavno predviđa da funkcioner kome je prestala javna funkcija, dve godine po prestanku funkcije ne može da zasnuje radni odnos, odnosno poslovnu saradnju sa pravim licem, preduzetnikom ili međunarodnom organizacijom koja obavlja delatnost u vezi sa funkcijom koju je funkcioner vršio, osim po dobijenoj saglasnosti Agencije za borbu protiv korupcije.⁹⁶

U zakonima BiH predviđena su različita rešenja za funkcionere i državne službenike. Funkcioneri ne smeju tokom, ali i šest meseci po okončanju funkcije biti članovi upravnog i nadzornog odbora, skupštine, uprave i menadžmenta, niti biti u svojstvu ovlašćene osobe u javnom preduzeću. Ne smeju takođe biti ni članovi upravnog i nadzornog odbora, niti direkcije ili agencije za privatizaciju.⁹⁷ Zakon o državnim službenicima u institucijama BiH predviđa u čl. 16(b): „Državni službenik koji je razriješen dužnosti u roku od dvije godine od dana razrješenja s dužnosti ne može se zaposliti kod poslodavca kojem je bio redovni pretpostavljeni, odnosno ne može se zaposliti u firmi nad čijim radom je provodio redovan nadzor. On takođe ne smije primati bilo kakvu naknadu od tog poslodavca ili firme u roku od dvije godine od dana razrješenja s dužnosti.”

Bugarski funkcioneri koji su okončali vršenje javne funkcije zbog postojanja sukoba interesa ne mogu ponovo vršiti javnu funkciju u narednih godinu dana. Svim funkcionerima koji su okončali vršenje javne funkcije, zabranjeno je, takođe, da zaključe ugovor o radu ili neki drugi ugovor o vršenju nadzornih ili kontrolnih funkcija u preduzećima nad kojima su vršili nadzor ili sa kojima su zaključili ugovor u toku poslednje godine vršenja javne funkcije. Funkcioner koji je okončao vršenje javne funkcije ne može biti partner, imati udela, biti direktor ili član upravnog ili nadzornog odbora takvog preduzeća. Navedena ograničenja važe i za ona preduzeća koja imaju bliske veze sa opisanim preduzećima.⁹⁸ Državnim službenicima je načelno zabranjeno da po okončanju službe zloupotrebljavaju podatke do kojih su došli tokom angažovanja u državnoj službi.⁹⁹

U propisima Republike Crne Gore, Bosne i Hercegovine, Hrvatske, Makedonije, Srbije i Bugarske ne mogu se naći odredbe koje regulišu angažovanje lica koja vrše javnu funkciju u nevladinim organizacijama po okončanju vršenja funkcije.

⁹⁶ Čl. 38 srpskog Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije.

⁹⁷ Čl. 5. Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH.

⁹⁸ Čl. 20a, 21 bugarskog Zakona o sprečavanju i utvrđivanju sukoba interesa.

⁹⁹ Čl. 13 bugarskog Kodeksa ponašanja državnih službenika.

2.7. Zvanično odlučivanje i politika savetovanja (uključujući i zaključenje ugovora)

U zemljama u regionu, funkcioneri su u obavezi da se prilikom obavljanja funkcije ponašaju savesno i nepristrasno¹⁰⁰ i ne smeju uticati na donošenje odluka organa javne uprave radi ostvarenja sopstvenog interesa.¹⁰¹ Ova obaveza posebno je naglašena u slučajevima nalaženja posla u javnoj upravi i postupku javnih nabavki.¹⁰²

Radi ostvarenja ovih principa, u skoro svim zemljama koje su ovde obrađene zakonom je predviđena obaveza javnih funkcionera da prijave svoj privatni interes pre rasprave ili donošenja odluke o konkretnom pitanju u vezi sa kojim taj interes postoji. Takva rešenja poseduju zakoni koju uređuju sukob interesa Makedonije,¹⁰³ Bugarske¹⁰⁴ i Crne Gore,¹⁰⁵ kao i Zakon o državnim službenicima Srbije.¹⁰⁶ Slično rešenje predviđeno je i Zakonom o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine.¹⁰⁷ Pored ovog rešenja koje je predviđeno u svim zakonima, prema

¹⁰⁰ V. čl. 4.2 Zakona o suzbijanju korupcije Kosova: „Službeno lice obavezno je da izvršava svoju funkciju ili dužnost savesno, stručno, bez diskriminacije ili davanja privilegija bilo kome, uz dužno poštovanje ljudskih sloboda, prava i ljudskog dostojanstva.”

¹⁰¹ V. Zakon o sprečavanju sukoba interesa Kosova, koji u članu 1 predviđa da je funkcioneru zabranjeno da utiče na odluku nekog zvaničnika ili tela zbog ličnog materijalnog dobitka ili dobitka lica sa kojim je u vezi, kao i da utiče na donošenje odluka zakonodavnih organa, sudova ili izvršnih organa, koristeći položaj zvaničnika za lični dobitak ili dobitak bliskih lica. Isto rešenje je predviđeno bugarskim Zakonom o sprečavanju i objavljivanju sukoba interesa.

¹⁰² V. Hrvatski Zakon o sprečavanju sukoba interesa, makedonski Zakon o sprečavanju sukoba interesa, kao i bugarski Zakon o sprečavanju i objavljivanju sukoba interesa. Prema čl. 7 hrvatskog Zakona o sprečavanju sukoba interesa, funkcioner ne sme „e) tražiti, prihvatiti ili primiti vrednost ili uslugu radi glasovanja o bilo kojoj stvari, ili utjecati na odluku nekog tijela ili osobe radi osobnog probitka ili probitka povezane osobe, f) obećavati zaposlenje ili neko drugo pravo u zamjenu za dar ili obećanje dara, g) utjecati na dobivanje poslova ili ugovora o javnoj nabavi, i) na koji drugi način koristiti položaj dužnosnika utjecanjem na odluku zakonodavne, izvršne ili sudbene vlasti kako bi postigli osobni probitak ili probitak povezane osobe, neku povlasticu ili pravo, sklopili pravni posao ili na drugi način interesno pogodovali sebi ili drugoj povezanoj osobi.“ Čl. 5, tač. 2 makedonskog Zakona predviđa da „funkcioneri ne smeju da utiču na donošenje odluka o javnim nabavkama ili da na bilo koji način koriste svoj položaj kako bi uticali na donošenje odluke sa ciljem ostvarivanja privatnog interesa/koristi za sebe ili lica koja su povezana sa njim/njom”.

¹⁰³ Čl. 13 Zakona o sukobu interesa Makedonije.

¹⁰⁴ Čl. 7 Zakona o sprečavanju i objavljivanju sukoba interesa Bugarske.

¹⁰⁵ Čl. 12 Zakona o sprečavanju sukoba interesa Crne Gore.

¹⁰⁶ Čl. 30 Zakona o državnim službenicima Republike Srbije.

¹⁰⁷ Čl. 7, tač. 1: „Izabrani zvaničnici i nosioci izvršnih funkcija ne mogu glasati po bilo kojem pitanju koje se direktno tiče privatnog preduzeća u kojem taj izabrani zvaničnik, nosilac izvršne funkcije ili interesno povezana lica imaju finansijski interes. Izabrani zvaničnici i nosioci izvršnih funkcija koji se nađu u takvim situacijama uzdržat će se od glasanja, te na otvorenoj sjednici objasniti razloge zbog kojih su uzdržani.” Isto rešenje predviđa i čl. 20(b) bugarskog Zakona o sprečavanju i objavljivanju sukoba interesa.

makedonskom Zakonu o sprečavanju korupcije predviđeno je i da izabrani i imenovani funkcioneri, službenici, kao i odgovorna lica u javnim preduzećima moraju da budu isključeni iz procesa donošenja odluka o pravnim licima čiji je osnivač funkcioner ili članovi njegove porodice.¹⁰⁸ U Srbiji, u slučaju da funkcioner ne prijavi postojanje privatnog interesa, pojedinačni akt u čijem donošenju je učestvovao proglašiće se ništavim.¹⁰⁹

Rešenje koje na detaljniji način uređuje obavezu funkcionera da nepristrasno donose odluke predviđeno je srpskim Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije. Naime, članom 36 Zakona predviđeno je da: „Pravno lice u kojem je funkcioner vlasnik više od 20% udela ili akcija, ako učestvuje u postupku privatizacije, javnih nabavki ili drugom postupku čiji je ishod zaključivanje ugovora sa organom Republike, teritorijalne autonomije, lokalne samouprave, drugim korisnikom budžeta, odnosno drugim pravnim licem čiji je osnivač organ Republike, teritorijalne autonomije ili lokalne samouprave ili pravnim licem u kojem je više od 20% kapitala u javnoj svojini, obavezno je da o tome obavesti Agenciju u roku od tri dana od dana preuzimanja prve radnje u postupku, kao i o konačnom ishodu postupka u roku od tri dana od dana saznanja o njegovom okončanju.”¹¹⁰

2.8. Propisi o sukobu interesa koji se odnose na sektor odbrane

U svim analiziranim državama regiona opšti propisi koji regulišu sprečavanje sukoba interesa primenjuju se i na lica zaposlena u ministarstvu odbrane. Tako se pomenuti propisi, između ostalog, primenjuju na ministre odbrane, njihove zamenike i pomoćnike, direktore i zamenike direktora organa državne uprave u okviru ministarstava odbrane.

Pored navedenih lica, opšti propisi o sukobu interesa pojedinih država precizno predviđaju dodatna lica iz sektora odbrane na koja će se ove odredbe primenjivati. Na taj način eliminiše se svaka sumnja da li su ta lica u obavezi da poštuju odredbe o zakonima koji regulišu konflikt interesa, kao što su odredbe o obavezi prijave imovine, odbijanja poklona i sl. Tako se, npr. kosovski Zakon o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine visokih javnih zvaničnika i prijavljivanju, poreklu i kontroli poklona primenjuje i na „visoke javne zvaničnike koji su na javnim funkcijama u strukturama reda, bezbednosti, kao što su komandant i zamenik komandanta Bezbednosnih snaga Kosova.”¹¹¹ Hrvatski Zakon o sprječavanju sukoba

¹⁰⁸ Čl. 22 makedonskog Zakona o sprečavanju korupcije.

¹⁰⁹ Čl. 32 Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije Republike Srbije; čl 17(5) hrvatskog Zakona o sprječavanju sukoba interesa.

¹¹⁰ Čl. 36 Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije Republike Srbije.

¹¹¹ Čl. 3 kosovskog Zakona o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine visokih javnih zvaničnika i prijavljivanju, poreklu i kontroli poklona za sve zvaničnike.

interesa primenjuje se i na glavnog inspektora odbrane, načelnika i zamenika načelnika Glavnog stožera Oružanih snaga, zapovednike i njihove zamenike grana Oružanih snaga RH i Zapovedništva za potporu, direktora i zamenika direktora Hrvatskog vojnog učilišta, kao i zapovednika Obalne straže Republike Hrvatske. U Bugarskoj se osnovni propisi o sukobu interesa primenjuju i na direktora i zamenika direktora Instituta za nacionalnu društvenu bezbednost.

Pored opštih odredbi o sprečavanju konflikta interesa, koje se odnose samo na pojedina lica u sektoru odbrane, zakoni o vojsci po pravilu sadrže na opšti način definisanu obavezu svih profesionalnih vojnih lica, vojnih službenika i nameštenika da izbegavaju svaku aktivnost koja može predstavljati realni ili očigledni sukob interesa. Propisi zemalja iz regiona sadrže i pojedine odredbe kojima se vojnim službenicima zabranjuju konkretne aktivnosti koje nesumnjivo vode ka sukobu javnog i privatnog interesa. Tako, npr. Zakon o službi u Bezbednosnim snagama Kosova zabranjuje pripadnicima kosovskih Bezbednosnih snaga da se angažuju na drugom poslu, uključujući i privatno poslovanje, osim uz dopuštenje nadređenih; da ostvaruju finansijsku dobit, izuzev plate, od prirode ili po prirodi posla u Bezbednosnim snagama.¹¹² S obzirom na to da ovaj zakon upućuje i na primenu Zakona o civilnoj službi, proizilazi da je vojnim službenicima i nameštenicima zabranjeno da primaju poklone ili druge koristi i privilegije, osim protokolarnih i onih manje vrednosti.¹¹³

Zakon o vojsci Crne Gore izričito predviđa zabranu primanja poklona, korišćenja povlastica ili drugih koristi za sebe, za članove porodice, prijatelje i druga pravna ili fizička lica sa kojima ostvaruje privatnu ili poslovnu saradnju.¹¹⁴ Državni službenici i nameštenici pri Ministarstvu odbrane, takođe, ne smeju da obavljaju poslove koji mogu dovesti do sukoba interesa i, po pribavljenom odobrenju nadležnih, mogu van radnog vremena obavljati poslove koji neće dovesti do sukoba interesa. Za obavljanje poslova u naučnoistraživačkoj, pedagoškoj, humanitarnoj, sportskoj ili kakvoj sličnoj delatnosti nije im potrebno odobrenje nadređenih.¹¹⁵ Takođe, državnim službenicima i nameštenicima Ministarstva odbrane zabranjeno je da primaju novac i poklone, sem protokolarnih i prigodnih poklona manje vrednosti.

Što se tiče Republike Srbije, Zakon o vojsci zabranjuje vojnim službenicima i nameštenicima primanje poklona, dodatnog angažovanja, osnivanja privrednih društava i javnih službi, kao i učešće u organima pravnih lica. Problem je, međutim, u tome što Agencija za borbu protiv korupcije nema ingerencije za nadgledanje sprovođenja ovih odredbi kod najvećeg broja vojnih službenika, nameštenika i profesionalnih vojnih lica, već je nadzor nad sprovođenjem ovih odredbi isključivo u nadležnosti rukovodstva Ministarstva odbrane. U Srbiji, takođe, vrh vojne hijerarhije nije u obavezi da prijavljuje svoju imovinu i prihode, čime su profesionalna vojna lica u važnom delu izuzeta iz opšteg pravnog režima prevencije sukoba interesa.

¹¹² Čl. 4 Zakona o Bezbednosnim snagama Kosova.

¹¹³ Čl. 52 kosovskog Zakona o civilnoj službi.

¹¹⁴ Čl. 58 crnogorskog Zakona o vojsci.

¹¹⁵ Čl. 50 crnogorskog Zakona o vojsci.

Vojnim licima na službi u Oružanim snagama BiH¹¹⁶ zabranjeno je „primanje i navođenje nekog da primi poklon ili bilo šta drugo od materijalne vrednosti od bilo kojeg lica ili organizacije koja od Oružanih snaga traži da preduzmu neku zvaničnu meru, s njima ima poslovni odnos ili sprovodi neke aktivnosti, niti od onih na čije finansijske, profesionalne ili lične interese obavljanja ili neobavljanja dužnosti može značajno uticati”. U sledećem članu istog zakona, predviđeni su izuzeci navedene zabrane primanja poklona. Tako, na primer, ukoliko je poklon učinjen od strane predstavnika strane zemlje, profesionalna vojna lica ih mogu primiti, ali oni predstavljaju vlasništvo BiH¹¹⁷. Takođe, lice može za sebe primiti poklone i „čaćenje”¹¹⁸ od bilo kog lica ili organizacije ukoliko njihova vrednost ne prelazi iznos od 50 evra, poklone od podređenih ili za podređene koji ne prelaze vrednost od 200 evra¹¹⁹, poklone od podređenih nedređenim u posebnim prilikama¹²⁰ u vrednosti do 200 evra. Svaki primljeni poklon mora se prijaviti nadređenom profesionalnom vojnom licu.

Bugarski Zakon o odbrani i vojnim snagama poseduje odredbu kojom je državnim službenicima Ministarstva odbrane zabranjeno da tri godine po okončanju vršenja javne funkcije zaključe ugovor, budu partneri ili vlasnici udela ili deonice, da budu članovi upravnog ili nadzornog odbora privrednog društva nad kojim su vršili kontrolu ili nadzor kao državni službenici u poslednjoj godini vršenja javne funkcije. Isto pravilo važi i za one državne službenike Ministarstva odbrane koji su u poslednjoj godini vršenja javne funkcije učestvovali u organizovanju javnih nabavki ili u nekom drugom postupku u vezi sa sredstvima iz fondova EU. U tom slučaju bivši državni službenik Ministarstva odbrane u periodu od tri godine po okončanju vršenja javne funkcije ne može učestvovati ili zastupati druga lica u takvim postupcima pred Ministarstvom odbrane.

Za sva ostala pitanja koja se tiču konflikta interesa, zakoni o vojsci ili vojnoj službi zemalja u regionu predviđaju shodnu primenu odredbi Zakona o državnim službenicima o sprečavanju sukoba interesa na vojne službenike, nameštenike i profesionalna vojna lica.¹²¹ Na taj način su profesionalna vojna lica, vojni službenici i nameštenici u obavezi da poštuju opšte odredbe o sukobu interesa, predviđene

¹¹⁶ Čl. 86 Zakona o službi u oružanim snagama BiH.

¹¹⁷ Osim u izuzetnim slučajevima, kada pokloni mogu postati vlasništvo profesionalnih vojnih lica, ukoliko je to utvrđeno propisom donetim od strane ministra odbrane. U svakom slučaju, lice koje primi poklon dužno je da o tome obavesti nadređenog.

¹¹⁸ Čaćavanje i pokloni uključuju hranu, usluge, pokretne predmete i stvari koje nemaju veliku vrednost.

¹¹⁹ Pokloni mogu biti predati u sledećim prilikama: unapređenje, penzionisanje, promene komandne strukture i usled drugih profesionalnih uspeha.

¹²⁰ Npr. venčanja, rođendani.

¹²¹ Tako, npr. čl. 8 srpskog Zakona o vojsci; čl. 11 crnogorskog Zakona o vojsci; čl. 1, st. 3 kosovskog Zakona o Kosovskim snagama bezbednosti; čl. 14 hrvatskog Zakona o službi u Oružanim snagama Republike Hrvatske; čl. 188a bugarskog Zakona o odbrani i Oružanim snagama Bugarske. Pod profesionalnim vojnim licem se podrazumevaju profesionalni vojnik, podoficir i oficir.

zakonima o državnim službenicima. Delimični izuzetak od ovog pravila predstavlja Zakon o službi u oružanim snagama BiH, koji predviđa da će se propisi o državnim službenicima i nameštenicima shodno primenjivati samo na vojne službenike i nameštenike, ali ne i na profesionalna vojna lica.

2.9. Osnovni problemi u primeni propisa

Jedan od osnovnih problema u primeni propisa koji regulišu sukob interesa tiče se nepostojanja odgovarajućih kapaciteta nadležnih institucija kojima se podnose izveštaji o imovini lica koja vrše javnu funkciju da izvrše verifikaciju ovih izveštaja. Tako se na primer Agencija za borbu protiv korupcije Republike Srbije susreće sa problemom verifikacije 20.000 imovinskih prijava javnih funkcionera,¹²² što je ogroman posao, koji nesumnjivo prevazilazi kapacitete ove nedavno uspostavljene institucije. Pri tome treba imati u vidu da su u Srbiji jedino funkcioneri dužni da prijave imovinu, a ne i državni službenici, kao što je npr. u Bosni i Hercegovini i Bugarskoj. Agencija za borbu protiv korupcije Bosne i Hercegovine, koja je nadležna za verifikaciju izveštaja o imovini svih državnih službenika državnog nivoa BiH, još uvek nije operativna, iako je ustanovljena zakonom još 2009. godine.¹²³ Na ovaj način se u velikoj meri obesmišljavaju odredbe o obavezi prijave imovine državnih službenika. Kosovska Agencija za borbu protiv korupcije suočava se takođe sa problemom odgovarajućih kapaciteta, što rezultira formalističkim pristupom verifikaciji prijave imovine, bez preduzimanja potrebnih istražnih radnji, kako bi se utvrdilo pravo stanje u imovinskoj slici lica koja obavljaju javnu funkciju.¹²⁴

Da bi se prevazišli postojeći problemi potrebno je prvenstveno raditi na izgradnji kapaciteta institucija koje su odgovorne za prikupljanje izveštaja o imovini i za njihovu verifikaciju. Trebalo bi, takođe, razmišljati i o suženju kruga lica koja obavljaju javnu funkciju a koja su dužna da prijave imovinu, posebno u slučajevima kada se za obavljanje javne funkcije ne dobija nikakva novčana naknada. Shodno prihvaćenim međunarodnim standardima i usvojenoj dobroj praksi, preporučuje se da samo najviši državni funkcioneri imaju obavezu da prijavljuju imovinu, a ne i sva lica koja vrše javnu funkciju (npr. svi državni ili javni službenici), što je inspirisano namerom da se spreči konflikt interesa tamo gde je najverovatniji, a u isto vreme izbegne preopterećenost kapaciteta nadležnih tela. S druge strane, trebalo bi razmišljati o proširenju kruga srodnika lica najviših državnih funkcionera koji su dužni da prijave svoju imovinu. Predlažemo da, u skladu sa rešenjima makedonskog zakonodavca, ova obaveza bude proširena (pored supružnika i dece funkcionera) na roditelje i rođenu braću i sestre.

¹²² Podaci su preuzeti sa <http://www.bti-project.de/fileadmin/Inhalte/reports/2012/pdf/BTI%202012%20Serbia.pdf>, 10.02.2013.

¹²³ SIGMA, *Assessment report, Bosnia and Herzegovina*, 2012, SIGMA/OECD, 33.

¹²⁴ SIGMA, *Assessment report, Kosovo*, 2012, SIGMA/OECD.

Sledeći važan problem sa kojim se suočavaju sve zemlje u regionu jeste primena preporuka nezavisnih tela nadležnih za sprovođenje propisa o sprečavanju konflikta interesa, odn. postupanje državnih organa po njihovim prijavama. Tako je, na primer, Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine, koja je nadležna za rešavanje sukoba interesa parlamentaraca, izrekla nekoliko novčanih kazni članovima parlamenta koji su se našli u sukobu interesa, ali je nekoliko njih odbilo da kaznu plati ili ju je platilo sa velikim zakašnjenjem.¹²⁵ Sa sličnim problemom suočava se i makedonska Državna komisija za prevenciju korupcije jer državne institucije, uprkos njenim preporukama, često potpuno ignorišu procedure usmerene na sprečavanje konflikta interesa. Takva praksa, zajedno sa niskim nivoom institucionalnog kapaciteta i visoko politizovanim institucijama predstavlja veoma plodno tlo za cvetanje korupcije.¹²⁶ Agencija za borbu protiv korupcije Srbije takođe se suočava sa neadekvatnom saradnjom sa drugim državnim institucijama, posebno sa javnim tužilaštvom, koje je u nekoliko slučajeva odbilo zahteve za pokretanje krivičnog postupka prilikom neprijavlivanja imovine javnih funkcionera.

Najzad, jedan od glavnih problema, koji se javlja u većini zemalja u regionu, jeste pitanje odgovarajućeg nadzora nad sprovođenjem propisa o konfliktu interesa profesionalnog vojnog osoblja, kao i vojnih službenika i nameštenika. Činjenica je da u sektoru odbrane postoje dve zasebne hijerarhije: jedna u okviru ministarstava odbrane i jedna u okviru same vojske. Na funkcionere iz ministarstva odbrane primenjuju se opšti propisi o sukobu interesa, i za njihovo sprovođenje staraju se obično specijalizovana tela za borbu protiv korupcije. S druge strane, na sva profesionalna vojna lica, od najnižeg do najvišeg čina (od profesionalnog vojnika do najvišeg oficirskog zvanja), primenjuju se opšti propisi o državnim službenicima, a za nadzor nad njihovim sprovođenjem nadležno je rukovodstvo ministarstva odbrane. Najveći nedostatak ovakvog rešenja ogleda se u činjenici da lica koja zauzimaju najviše položaje u vojnoj hijerarhiji nisu pod nadzorom nezavisnih antikorupcijskih tela, već rukovodstva ministarstva. Situaciju dodatno komplikuje relativna složenost i specifičnosti poslova bezbednosti, koji otežavaju uvid javnosti u njihovo odvijanje, što dalje ukazuje na neophodnost uvođenja dodatnih kontrolnih mehanizama ovog sektora.

¹²⁵ SIGMA, *Assessment report Bosnia and Herzegovina*, 2012, SIGMA/OECD.

¹²⁶ SIGMA, *Assessment report, Macedonia*, 2012, SIGMA/OECD.

3. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Obezbeđivanje poštovanja etike i pružanje kvalitetnih usluga u državnoj upravi usko je povezano sa efikasnim delovanjem protiv korupcije. Ovako definisane ciljeve potrebno je stalno i iznova naglašavati i stavljati u prvi plan, pogotovo u kontekstu reformskih napora koji su preduzeti u svim državama u regionu u ovoj oblasti u poslednjoj dekadi. Prvi uslov za uspešno sprečavanje korupcije je identifikovanje i objektivna procena faktora i oblasti u kojima može doći do nastanka i razvoja korupcije, a jedan od njih je nesumnjivo i sukob interesa. Zato je neophodno da država poseduje odgovarajuće mehanizme prevencije i kažnjavanja nastalog sukoba između privatnog interesa lica koje vrši javnu funkciju i javnog interesa, koje je dato lice dužno da zastupa. Primena međunarodno prihvaćenih standarda u oblasti prevencije sukoba interesa jedan je od najboljih pokazatelja da li jedna država ulaže dovoljno napora usmerenih ka eliminisanju situacija u kojima privatni interes može nadvladati javni.

Opšti zakonski propisi o sukobu interesa u Srbiji, Hrvatskoj, Crnoj Gori, Bosni i Hercegovini, na Kosovu, u Makedoniji i Bugarskoj u velikoj su meri usaglašeni sa međunarodnim standardima i nude gotovo istovetna rešenja. U zakonima svih analiziranih zemalja predviđena je obaveza prijave imovine odgovarajućim specijalizovanim telima za borbu protiv korupcije. Shodno međunarodno prihvaćenim standardima, ova obaveza trebalo bi da bude rezervisana samo za funkcionere i takvo rešenje imaju srpski, hrvatski, kosovski, crnogorski i makedonski zakoni. Nešto drugačije rešenje može se pronaći u bosanskom i bugarskom zakonu koji zahtevaju prijavljivanje imovine ne samo od funkcionera, nego i od državnih službenika. Iako ovo rešenje deluje kao dobro i sveobuhvatno, postavlja se pitanje mogućnosti njegove delotvorne primene u praksi, odn. kapaciteta specijalizovanih antikorupcijskih tela nadležnih za verifikaciju prijavljene imovine.

Uporednopravnom analizom utvrđeno je da su u svim analiziranim zemljama postavljena ograničenja u vezi sa dodatnim angažovanjem lica koja obavljaju javnu funkciju, kao i njihovim zaposlenjem po okončanju vršenja javne funkcije. Jedini izuzetak u tom smislu predstavlja rešenje Zakona o sprječavanju konflikta interesa Crne Gore, koji većini funkcionera dozvoljava mogućnost obavljanja upravljačkih funkcija u javnim preduzećima, što nije u skladu sa međunarodnim standardima. Zemlje u regionu razlikuju se, takođe, u propisanom vremenskom periodu u kojem je licu koje je vršilo javnu funkciju zabranjeno da se bavi određenim poslovima jer bi nastala sporna situacija sukoba interesa. Slično je i sa zakonskim odredbama o zabrani primanja poklona ili obavezi prenošenja udela u privrednim društvima, koji se razlikuju od države do države samo po propisanim vrednostima poklona, odnosno udela u privrednim društvima.

Prilikom analize propisa država iz regiona posvećenih sukobu interesa u sektoru odbrane uočava se više problema. Jedan od najvažnijih jeste (ne)postojanje obaveze prijave imovine od strane lica koja se nalaze na čelu vojne hijerarhije. Naime, zakonske odredbe koje regulišu sprečavanja sukoba interesa, a za čiju su primenu uglavnom nadležna specijalizovana antikorupcijska tela, ne primenjuju se u svim zemljama i na vrh vojne hijerarhije. Situacija je nešto bolja u Hrvatskoj, Makedoniji, Bugarskoj i na Kosovu, jer se odredbe osnovnih zakona o sukobu interesa primenjuju i na izvestan broj profesionalnih vojnih lica. Međutim, u Srbiji, Crnoj Gori i Bosni i Hercegovini lica visoko pozicionirana u vojnoj hijerarhiji izuzeta su od primene opštih odredbi zakona o sprečavanju sukoba interesa, tako da nemaju obavezu prijavljivanja imovine, kao ni poklona primljenih u toku obavljanja službe. Obaveza prijavljivanja imovine vojnog vrha uobičajena je praksa u drugim zemljama, uključujući i Litvaniju, Kinu i SAD. Takvi i slični propusti moraju se zakonski precizno regulisati jer otvaraju prostor za različite vrste zloupotreba i korupcije. Imajući u vidu da sektor odbrane koristi značajna budžetska sredstva, šteta koju može pretrpeti budžet može da bude zaista ogromna.

Primedba svim državama regiona je nepostojanje adekvatnih i detaljnih propisa o sukobu interesa u sektoru odbrane jer postojeće načelne i upućujuće odredbe nisu dovoljne za regulisanje tako značajnog pitanja. Naime, u svim zemljama u regionu odredbe o sukobu interesa u zakonima koji regulišu status vojnih službenika i vojnih profesionalnih lica veoma su retke i uglavnom se svode na upućivanje, odn. shodnu primenu odredbi o državnim službenicima i nameštenicima, koji sadrže odredbe načelne prirode bez jasnih mehanizama praćenja njihovog sprovođenja. Iz ovog razloga, pravni okvir u oblasti konflikta interesa svih zemalja u regionu u sektoru odbrane mogao bi biti ocenjen ocenom B, koja označava delimičnu usklađenost sa međunarodnim standardima.

Iz ovog razloga preporučuje se da sve zemlje u regionu posebnu pažnju najpre obrate na usaglašavanje propisa o sukobu interesa sektora odbrane sa opštim propisima o sukobu interesa. Donošenje adekvatne zakonske regulative, međutim, samo je prvi korak u eliminsanju „sivih” zona i sprečavanju lica koja vrše javne funkcije da zloupotrebljavaju svoj položaj zarad ostvarivanja ličnog interesa. Sledeći važan korak, naravno, jeste delotvorna primena uspostavljenog pravnog okvira u praksi, što predstavlja daleko složenije i teže pitanje. Ne sme se gubiti iz vida činjenica da svaka nerešena situacija sukoba interesa potencijalno vodi u korupciju i doprinosi širenju trenda slabljenja poverenja građana u javne institucije u celom regionu.