



Primena Zakona o sprečavanju sukoba interesa

- stvaranje preduslova za veću odgovornost javnih službenika i dalju podršku demokratiji u Srbiji -

Transparentnost - Srbija je već godinama aktivna na pitanjima donošenja i primene propisa za sprečavanje i razrešavanje sukoba interesa javnih funkcionera. Te aktivnosti su bile veoma raznolike - počev od skretanja pažnje građanima, medijima i onima koji odlučuju o regulativi na značaj ovih pitanja i učešća u prvim pokušajima (pre više od 4 godine), da se ta materija reguliše, preko davanja predloga za prevazilaženje slabosti u usvojenim propisima, ispitivanja stavova građana, do praćenja rada Odbora za rešavanje o sukobu interesa i načina na koji su građani, mediji, državne institucije i javni funkcioneri primili Zakon o sprečavanju sukoba interesa i odluke Odbora.

građana sve vreme prisutna svest o potencijalnim opasnostima koje sa sobom nosi nerazrešeni sukob interesa kod javnih funkcionera, i dalje među njima ima puno nedoumica i nepoznanica, čak i kada je reč o osnovnim pojmovima. Na primer, "sukob javnog i privatnog interesa" većina građana i dalje smatra svršenim prestupom, a ne situacijom iz koje se može razviti zloupotreba službenog položaja, ali i ne mora, ukoliko se sukob interesa pravovremeno razreši. Zbog toga je potrebno najširoj javnosti i dalje objašnjavati suštinu ove pojave, kako bi se građani podstakli da od svojih izabраниh predstavnika traže pravu stvar - odgovorno i efikasno delovanje u javnom interesu.

su na prazninu koja je pre njega postojala. Oblast regulisanja pitanja sukoba interesa je veoma živa - odredbe o ovim pitanjima postaju nezaobilazni deo mnogih drugih propisa tokom poslednjih nekoliko godina - počev od Zakona o Vladi i Zakona o državnim službenicima pa do Zakona o privrednim društvima. Štaviše, i sam Zakon o sprečavanju sukoba interesa biće izložen promena - Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije, usvojena decembra 2005, predviđa proširenje obuhvata sadašnjih zakonskih rešenja, kao i osnivanje novog tela za borbu protiv korupcije koje će možda biti nadležno i za poslove kontrole poštovanja zakonskih ograničenja iz ove oblasti.



Sa seminara u Valjevu, 12. decembar 2005.

I dalje se ne može reći da su prestali razlozi za ma koji od gore pomenutih vidova borbe za veću javnu odgovornost nosilaca vlasti. Iako je kod

Usvojeni Zakon o sprečavanju sukoba interesa je daleko od idealnog, mada treba reći da i sadašnji tekst predstavlja znatan napredak u odno-

Uloga medija u tom procesu je nezaobilazna. Ipak, i dalje mediji previše lako i često samo prenose međusobne optužbe političara za "sukob interesa", ne nalazeći dovoljno prostora da ispitaju i suštinu kršenja propisa ili moralnih pravila koja odlikuju neki slučaj.

Ništa ne pomaže ostvarenju zakonskih načela kao njihova uspešna primena u praksi. Zbog toga je iskustvo koje su od januara 2005 sticali Republički odbor za rešavanje o sukobu interesa, i naše društvo sa njim, nezaobilazni deo svake stručne rasprave i svake reforme. Prateći početne aktivnosti Odbora, a naročito tok prvog kruga prijavljivanja imovine i prihoda javnih funkcionera, Transparentnost - Srbija se odlučila za aktivan pristup na prevazilaženju uočenih problema. Naime, mali odziv funkcionera sa nivoa lokalne samouprave na ovu zakonsku obavezu u postavljenom roku ukazivao je na to da su na putu njenog sprovođenja stajale i druge prepreke osim otpora funkcionera i želje da se nešto sakrije.

Mnogi ljudi koje je Zakon odredio kao funkcionere nisu ni bili svesni da se on na njih odnosi. Bilo je sigurno i

Napomena: Ovaj broj Biltene je tematski i posvećen pitanjima sprovođenja Zakona o sprečavanju sukoba interesa kod funkcionera jedinica lokalne samouprave i lokalnih javnih preduzeća

onih koji su smatrali da uspostavljeni sistem kontrole nije primeren značaju funkcije koju obavljaju. Sudeći po izjavama nekih funkcionera, nije u svim sredinama bilo lako doći do formulara za izveštaj u prvih mesec dana nakon njegovog objavljivanja. Najzad, neki organi i političke stranke iz kojih funkcioneri dolaze su organizovali prikupljanje i slanje ovih izveštaja Republičkom odboru, a neke ne, što se direktno odrazilo i na stepen ispunjenosti zakonskih obaveza.

primeni zakona ali i posredno uticalo na funkcionere da se zakonu povinuju.

Paralelno sa tim aktivnostima, Transparentnost - Srbija je u ovom periodu organizovala ili učestvovala u organizaciji i radu nekoliko međunarodnih konferencija i stručnih debata na temu sprečavanja sukoba interesa. Tako su, na međunarodnoj konferenciji decembra 2005, izlagana iskustva iz regiona i razvijenih evropskih



Otvaranje savetovanja u Beogradu, 20. april 2006.

Svi ovi činioци su uticali na to da je odziv funkcionera na lokalnom nivou, gde bi se moglo očekivati da ima manje razloga da se nešto krije, bio daleko slabiji nego kod funkcionera na nivou Republike ili AP Vojvodine. Iz takvog stanja rodila se i potreba da se kroz rad "na terenu", približavanjem stavova i iskustava Odbora i Transparentnosti - Srbija, olakša funkcionerima lokalne samouprave ispunjenje zakonskih obaveza. Transparentnost - Srbija je, u periodu novembar 2005 - april 2006, organizovala savetovanja o primeni Zakona u pet gradova Srbije (Niš, Valjevo, Novi Sad, Kruševac, Beograd) na kojima su funkcioneri iz tih i okolnih mesta imali neposrednu priliku da kroz pitanja članovima Odbora razjasne sve svoje dileme u vezi sa obavezama i ograničenjima koje na osnovu Zakona imaju. Pre svakog od ovih skupova bila je organizovana i konferencija za štampu, kako bi se dodatno povećala informisanost građana o

zemalja o primeni regulative o sukobu interesa; na seminaru, održanom januara 2006 bilo je reči o primeni Zakona o sprečavanju sukoba interesa i srodnih propisa u oblasti pravosuđa, državne uprave i lokalne samouprave, dok se na skupu iz aprila 2006 govorilo o budućim zakonskim rešenjima za sprečavanje sukoba interesa i načinu njihove kontrole.

Sva je prilika da će biti potrebno još mnogo toga učiniti dok se primena propisa o predupređivanju i razrešavanju sukoba interesa na lokalnom nivou, a ponegde i sami ti propisi, dovedu na nivo koji će više zadovoljiti potrebe društva. Zbog toga su aktivnosti koje smo zajedno sa drugim važnim akterima preduzimali na ovom polju samo mali deo onoga na čemu će morati da se radi tokom ove i narednih godina. ■

PRAVNI STAVOVI REPUBLIČKOG ODBORA O PRIMENI POJEDINIH ODREDBA ZAKONA

Nijedno zakonsko rešenje ne može da predvidi sve dileme u vezi sa primenom pojedinih njegovih odredaba. Zbog toga izuzetan značaj za primenu zakona imaju pravni stavovi koje je po pojedinim pitanjima primene Zakona o sprečavanju sukoba interesa doneo i objavio Republički odbor. U ovom tekstu se nalaze izvodi iz pravnih stavova Odbora koji su posebno važni za primenu zakona na nivou lokalne samouprave. Pitanja kojima se bave ovi stavovi bila su čest predmet rasprave i na savetovanjima organizovanim u okviru projekta.

NADLEŽNOST REPUBLIČKOG ODBORA ZA REŠAVANJE O SUKOBU INTERESA

Republički odbor za rešavanje o sukobu interesa nije nadležan za rešavanje sukoba interesa funkcionera imenovanih u organe ustanova (škola).

(iz mišljenja Republičkog odbora broj: 011-120/05, od 18.05.2005. godine)

POSTUPAK UTVRĐIVANJA POSTOJANJA POVREDE ZAKONA

Postupanje po anonimnim prijavama

* U slučaju kad je prijava podneta od strane nepoznatog lica, po istoj se neće postupati, ali će Republički odbor uzeti u razmatranje činjenične navode prijave, pa ukoliko nađe da postoji osnovana sumnja o postojanju sukoba interesa, prijava će se smatrati inicijativom za pokretanje postupka po službenoj dužnosti.

U slučaju kada Republički odbor nije nadležan za postupanje po anonimnoj prijavi, obavestiće nadležne organe o eventualnom sukobu interesa koji se javljaju kod tih organa i do čijih saznanja Republički odbor dođe u okviru svog rada. Takođe, zatražiće od tih organa da preduzmu odgovarajuće mere i da o eventualno preduzetim merama obaveste u razumnom roku Republički odbor.

(pravni stav Republičkog odbora zauzet na 10. sednici od 23.03.2005. godine)

Pravni stavovi Republičkog odbora o primeni pojedinih odredaba Zakona

JAVNE FUNKCIJE I FUNKCIONERI NA KOJE SE PRIMENJUJE ZAKON

Glavni arhitekta

*Iako Zakonom o lokalnoj samoupravi ("Službeni glasnik RS", broj 9/2002, 33/2004 i 135/2004) glavni arhitekta nije postavljen u organ uprave, Republički odbor nalazi da u nadležnost lokalne samouprave spada i organizovanje organa, organizacija i službi za sopstvene potrebe (član 113. stav 1 Ustava RS, "Službeni glasnik RS", broj 1/90).

Poslovi glavnog arhitekta opštine obavljaju se u okviru određenog organa opštine u skladu sa organizacijom poslova propisanom Statutom opštine. Priroda i značaj poslova kao i ovlašćenja glavnog arhitekta i činjenica da se radi o licu postavljenom na ovu funkciju od organa opštine - predsednika opštine, ukazuje na potrebu da se funkcija glavnog arhitekta opštine u pogledu prava i obaveza izjednači sa obavezama funkcionera iz člana 2. stav 1. Zakona o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija ("Službeni glasnik RS", broj 43/2004). (iz mišljenja Republičkog odbora broj: 011-156/05, od 31.08.2005. godine)

Opštinski menadžer

• Zakon o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija primenjuje se samo na funkcionere izabrane, postavljene i imenovane u organe Republike Srbije, autonomne pokrajine, opštine, grada i grada Beograda, kao i organe javnih preduzeća čiji su osnivači navedeni organi. Na osnovu navedenih odredbi, opštinski menadžer nema svojstvo funkcionera, pošto ne spada u krug navedenih lica.

Okolnost da opštinski menadžer nije izabrano, postavljeno ili imenovano lice već da se njegovo angažovanje zasniva na ugovoru zaključenom sa predsednikom opštine ne pruža mogućnost njegovog izjednačavanja sa pravima i obavezama funkcionera

iz odredbe člana 2. stav 1 Zakona o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija ("Službeni glasnik RS", broj 43/2004), bez obzira na značaj i stručnost poslova koje on obavlja. Izostanak elemenata za određivanje funkcionera u smislu navedenog Zakona isključuje takvu mogućnost.

Činjenica da je za opštinskog menadžera angažovano lice zaposleno u javnom preduzeću nije od značaja za primenu Zakona o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija, ali može biti od značaja za primenu drugih propisa iz nadležnosti drugih organa.

(iz mišljenja Republičkog odbora broj: 011-156/05, od 31.08.2005. godine)

Na koje se funkcionere na lokalnom nivou, prema stavu Republičkog odbora za rešavanje o sukobu interesa, primenjuje Zakon

Organi grada/opštine:

- gradonačelnik/predsednik opštine
- zamenik gradonačelnika/predsednika opštine
- pomoćnik gradonačelnika/predsednika opštine
- predsednik skupštine grada/opštine
- odbornik u skupštini grada/opštine
- članovi gradskog/opštinskog veća
- načelnik gradske/opštinske uprave
- načelnik gradske/opštinske uprave za pojedinu oblast
- glavni arhitekta i drugi glavni stručnjaci za pojedine oblasti
- građanski branilac (ombudsman)
- javni pravobranilac
- zamenik javnog pravobranioaca
- druga lica izjednačena sa javnim funkcionerima

Organi javnih preduzeća koje je osnovao grad/opština:

- direktor
- zamenik direktora
- član upravnog odbora
- član nadzornog odbora

Načelnik opštinske uprave

• Funkcionerima u lokalnoj samoupravi, u smislu člana 2 stav 1 Zakona o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija ("Službeni glasnik RS", broj 43/2004), smatraju se lica izabrana, postavljena ili imenovana za načelnika opštinske uprave, odnosno uprave za pojedine oblasti, zamenika predsednika opštine (gradonačelnika), građanskog branioaca (ombudsmana), pravobranioaca i gradskog arhitekta, kao i lica postavljena ili imenovana na položaj koji je opštim aktom lokalne samouprave izjednačen sa javnom funkcijom. (pravni stav Republičkog odbora zauzet na 22. sednici održanoj 24.08.2005. godine)

• Odredbom člana 2 stav 1 i 2 Zakona o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija ("Službeni glasnik RS", broj 43/2004, dalje: Zakon o sprečavanju sukoba interesa) propisano je da se Zakon odnosi na lica koja funkciju obavljaju na osnovu izbora, postavljenja ili imenovanja u organe Republike Srbije, autonomne pokrajine, opštine, grada i grada Beograda i organe javnih preduzeća čiji su osnivač ovi oblici državne strukture, izuzimajući sudije Ustavnog suda, sudije, sudije za prekršaje, javne tužioce i zamenike javnih tužilaca.

Zakonom o lokalnoj samoupravi ("Službeni glasnik RS", broj: 9/2002, 33/2004 i 135/2004) određeno je da su organi opštine: skupština opštine, predsednik opštine i opštinsko veće (član 25). U nadležnost lokalne samouprave, međutim, spada i obrazovanje organa, organizacija i službi za sopstvene potrebe (član 113 stav 1 Ustava).

U radu Republičkog odbora postavilo se pitanje da li se izraz organi iz člana 2 stav 1 Zakona o sprečavanju sukoba interesa odnosi samo na zakonom imenovane organe lokalne samouprave, ili ga je potrebno shvatiti šire i njime obuhvatiti i druge organe koje je lokalna samouprava

sama obrazovala, ili koji u ime države na lokalnom nivou postupaju u upravnim stvarima, izvršavaju zakon i druge propise, ili sprovode upravni nadzor.

Ukoliko bi pojam organ bio tumačen na prvi način, Zakon o sprečavanju sukoba interesa se ne bi odnosio na niz odgovornih i sukobu interesa izrazito podložnih funkcija, koje se u lokalnoj samoupravi obavljaju na osnovu izbora, postavljena ili imenovanja, samo zbog toga što se nalaze izvan zakonske nomenklature organa. U takve funkcije spadaju: načelnik i rukovodioci organizacionih jedinica opštinske uprave, gradski arhitekta,

izvršavaju zakon ili sprovode upravni nadzor;

• službe koje su opštim aktom lokalne samouprave izjednačene sa javnim funkcijama.

Na taj način bio bi izbegnut nejednak pravni tretman lica postavljenih ili imenovanih u upravne organe Republike i autonomne pokrajine, koji su Ustavom određeni kao organi vlasti, s jedne strane, i lica postavljenih ili imenovanih u upravne organe lokalne samouprave, s druge strane.

Republički odbor opredelio se za drugo tumačenje, nalazeći da je pravno osnovano i da doprinosi uspostavljanju jednakosti pred

PODNOŠENJE IZVEŠTAJA O IMOVINI

• Uputstvom za sprovođenje Zakona o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija ("Službeni glasnik RS", broj 43/2004) određeno je da rok od 30 dana u kojem su funkcioneri dužni da Republičkom odboru podnesu prvi izveštaj počinje da teče od dana kada su obrazac izveštaja o imovini i prihodima javnog funkcionera i ovo uputstvo objavljeni u "Službenom glasniku RS".

Funkcioner kome je javna funkcija prestala nakon stupanja na snagu Uputstva bio je dužan da prvi izveštaj o svojoj imovini i prihodima i o imovini bračnog druga i krvnih srodnika u pravoj liniji podnese do 31.03.2005. godine, kada je istekao rok od 30 dana od objavljivanja obrasca izveštaja o imovini i prihodima javnog funkcionera i navedenog uputstva u "Službenom glasniku RS".

Ukoliko je istog dana imenovan na drugu javnu funkciju, dužan je da izveštaj podnese u roku od 15 dana od dana imenovanja, a posle toga u rokovima određenim članom 12. stav 2 i 3 Zakona o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija ("Službeni glasnik RS", broj 43/2004). (mišljenje Republičkog odbora broj: 011-145/05, od 08.06.2005. godine)

VRŠENJE DRUGIH JAVNIH FUNKCIJA I DRUGIH POSLOVA

• Prema Zakonu o lokalnoj samoupravi ("Službeni glasnik RS", broj 9/2002, 33/2004 i 135/2004), član 50. stav 1. i član 52. stav 1, opštinskom upravom rukovodi načelnik kojeg postavlja skupština opštine na predlog predsednika opštine. U smislu člana 2. stav 1. Zakona o sprečavanju sukoba interesa načelnik opštinske uprave jeste javni funkcioner. Član 9. stav 1. predviđa da funkcioner ne sme biti član upravnog odbora ustanove, preduzeća ili bilo drugog pravnog lica sa učešćem državnog kapitala, osim kada je to propisano zakonom ili drugim posebnim propisom.

Stoga načelnik opštinske uprave ne može istovremeno obavljati funkciju predsednika upravnog odbora Fonda za solidarnu stambenu izgradnju, osim ako je to propisano zakonom ili drugim posebnim propisom.

(iz Mišljenja Republičkog odbora broj: 011-121/05-09, od 28.09.2005. godine)

Република Србија

Републички одбор за решавање о сукобу интереса



zakonom i ciljevima proklamovanim u članu 1 i članu 4 Zakona o sprečavanju sukoba interesa. Zbog toga se, izuzimajući sudije za prekršaje, funkcionerom, u smislu člana 2 stav 1 i 2 Zakona o sprečavanju sukoba interesa, smatra lice izabrano, postavljeno ili imenovano u organ koji je obrazovala lokalna samouprava, ili u organ koji je u lokalnoj samoupravi nadležan da rešava u upravnom postupku, izvršava zakone i druge propise i obavlja poslove upravnog nadzora, kao i drugo lice koje je u okviru ovakvog organa statutom ili opštim aktom izjednačeno sa licem na javnoj funkciji.

(iz obrazloženja pravnog stava zauzetog na 22. sednici Republičkog odbora, održanoj 24.08.2005. godine)

Rukovodilac organizacione jedinice u opštinskoj upravi

• Šef odseka za privredu i privatno preduzetništvo kao lice postavljeno od načelnika opštinske uprave, koji jeste funkcioner u smislu člana 52. stav 1 Zakona o lokalnoj samoupravi ("Službeni glasnik RS", broj: 9/2002, 33/2004 i 135/2004) ali nije organ opštine, nema status funkcionera u smislu člana 2. stav 1 Zakona o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija (Službeni glasnik RS", broj 43/2004), odnosno nije lice na koje se primenjuje ovaj zakon.

(iz mišljenja Republičkog odbora broj: 011-43/05, od 13.04.2005. godine)

www.sukobinteresa.sr.gov.yu

zamenik i pomoćnik predsednika opštine, opštinski pravobranilac, ili opštinski ombudsman. Za razliku od funkcionera u organima koji u Republici u okviru ministarstava, a u pokrajini u okviru sekretarijata, postupaju u upravnim stvarima, u opštini se lica na odgovarajućim položajima ne bi mogli smatrati funkcionerima.

Ukoliko bi pojam organ bio tumačen na drugi način, on bi obuhvatao:

"organe koje je obrazovala sama lokalna samouprava;

• državne organe koji u upravnim stvarima, neposredno primenjujući propise, rešavaju o pravima, obavezama ili pravnim interesima fizičkih i pravnih lica (član 1 ZOUP "Službeni list SRJ", broj: 33/97 i 31/2001),

- U skladu sa odredbom član 2. stav 1. Zakona, prema kojoj se javnom funkcijom smatra, između ostalog, i funkcija koja se obavlja na osnovu postavljenja i imenovanja u organe opštine, načelnik opštinske uprave i predsednik ili član izborne komisije javne su funkcije. Zakon ne sadrži posebne odredbe u kojima utvrđuje nespojivost javnih funkcija u organima vlasti i izbornim organima. Kao osnovno pravilo za javnog funkcionera, međutim, Zakon propisuje dužnost da stvara i održava poverenje građana u savesno i odgovorno obavljanje javne funkcije, i zabranu da bude u bilo kom odnosu prema licima koja bi mogla uticati na njegovu nepristrasnost (član 4. stav 1 i 2).

Republički odbor za rešavanje o sukobu interesa smatra da između funkcija načelnik opštinske uprave i predsednik ili član izborne komisije postoji odnos zavisnosti koji bi mogao da utiče na nepristrasnost u radu i da ugrozi samostalnost i nezavisnost izborne komisije. Zbog toga bi, posmatrano u širem smislu, istovremeno obavljanje ove dve javne funkcije bilo u suprotnosti sa pravilom iz člana 4. stav 1. i 2. Zakona. (Iz Mišljenja Republičkog odbora broj: 011-121/05-09, od 28.09.2005. godine)

- Smisao odredbe člana 10. Zakona o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija ("Službeni glasnik RS", broj 43/2004) je da propiše izuzetke za funkcionera kome je jedina javna funkcija to što je narodni poslanik, poslanik ili odbornik. Narodni poslanik, poslanik ili odbornik koji uporedo obavlja još neku javnu funkciju, izlazi iz kruga lica na koja se izuzeci odnose. U suprotnom slučaju kumulacija funkcija vodila bi pravu na još veću kumulaciju i otvarala put za dublje zalaženje u domen konflikta interesa. Cilj Zakona je upravo suprotan. Zbog toga odbornik koji je istovremeno i član opštinskog veća ne potpada pod režim člana 10. stav 2 Zakona i nema pravo da u isto vreme bude i direktor preduzeća.

(pravni stav Republičkog odbora, od 13.04.2005. godine)

Funkcioner i članstvo u komisiji za javne nabavke

- Zakon o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija ("Službeni glasnik RS", broj 43/2004), u članu 6. stav 2 tačka 5) propisuje da je funkcioneru zabranjeno da utiče na dobijanje poslova ili javnih nabavki. U suprotnosti sa citiranim zakonskom odredbom bilo bi članstvo funkcionera u komisiji za javne nabavke jer članstvo daje mogućnost uticaja na donošenje odluke naručiocu i to posredstvom predloga komisije (čiji bi funkcioner bio član) naručiocu za izbor najpovoljnijeg ponuđača, a takođe funkcionera na lica od kojih zavisi odluka o dobijanju poslova, odnosno javnih nabavki. (mišljenje Republičkog odbora broj: 011-137/05, od 15.06.2005. godine)

Javna funkcija i članstvo u organima javnih preduzeća

- Prema odredbi člana 9. stav 1 Zakona o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija ("Službeni glasnik RS", broj 43/2004), funkcioner ne sme biti direktor, zamenik ili pomoćnik direktora, član upravnog ili nadzornog odbora javnog preduzeća, ustanove, preduzeća ili bilo kog drugog pravnog lica sa učešćem državnog kapitala, osim kada je to propisano zakonom ili drugim posebnim propisom. Član opštinskog veća, kao lice koje na osnovu izbora od strane skupštine opštine vrši javnu funkciju u opštinskom veću kao organu opštine u smislu člana 25. Zakona o lokalnoj samoupravi ("Službeni glasnik RS", broj: 9/2002, 33/2004 i 135/2004), smatra se funkcionerom u smislu člana 2. stav 1 Zakona o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija. Imenovanje člana opštinskog veća u nadzorni odbor javnog preduzeća prouzrokovalo bi sukob interesa pri vršenju javnih funkcija, pri čemu je bez značaja da li se radi o članu nadzornog odbora iz reda zaposlenih. (mišljenje Republičkog odbora broj: 011-116/05, od 25.05.2005. godine)

- Kako je članom 9. stav 1 Zakona o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija ("Službeni glasnik RS", broj 43/2004) propisano

da funkcioner ne sme biti direktor, zamenik ili pomoćnik direktora, član upravnog ili nadzornog odbora javnog preduzeća, ustanove, preduzeća ili bilo kog drugog pravnog lica sa učešćem državnog kapitala, osim kada je to propisano zakonom ili drugim posebnim propisom, to član opštinskog veća nema pravo da u isto vreme bude i direktor javnog preduzeća (bez obzira da li je osnivač Republika Srbija), a u skladu sa citiranim zakonskom odredbom.

(iz mišljenja Republičkog odbora broj: 011-117/05, od 11.05.2005. godine)

Nespojivost funkcija

- Funkcije izvršnog direktora i člana nadzornog odbora u javnom preduzeću su nespojive i njihovo istovremeno obavljanje bilo bi suprotno odredbi člana 4. stav 2 Zakona o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija ("Službeni glasnik RS", broj 43/2004). Nadzorni odbor kao organ nadzora nad poslovanjem javnog preduzeća treba da bude nezavisan u radu. Imajući u vidu delokrug poslova izvršnog direktora propisan Pravilnikom o sistematizaciji poslova ovog javnog preduzeća postojao bi odnos zavisnosti prema nadzornom odboru. Ukoliko bi isto lice bilo izvršni direktor i član nadzornog odbora to bi značilo da ono vrši nadzor nad obavljanjem poslova za koje je samo neposredno odgovorno, što bi stvorilo sumnju u nepristrasno vršenje javne funkcije. (iz mišljenja Republičkog odbora broj: 011-142/05, od 08.06.2005. godine)

Funkcija odbornika i njegovo učešće u radu mesne zajednice

- Pravo odbornika Skupštine opštine da bude biran u organe mesne zajednice, kako u Savet mesne zajednice tako i za predsednika mesne zajednice nije u suprotnosti sa odredbom člana 5. stav 1 i člana 10. stav 1 Zakona o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija ("Službeni glasnik RS", broj 43/2004), s obzirom da članovi organa mesne zajednice nemaju svojstvo funkcionera iz člana 2. stav 1. istog

Zakona, niti je mesna zajednica pravno lice u kome odbornici mogu obavljati poslove tog pravnog lica.

Okolnost da je Odlukom o mesnim zajednicama Skupštine opštine propisano da odbornici Skupštine izbornih jedinica sa teritorije mesne zajednice mogu učestvovati u radu Saveta mesne zajednice bez prava glasa, samo ukazuje na mogućnost da organi lokalne samouprave u skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi ("Službeni glasnik RS", broj: 9/2002, 33/2004 i 135/2004) mogu propisati strožije mere za ograničenje vršenja poslova funkcionera na lokalnom nivou od zabrana propisanih Zakonom o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija.

(mišljenje Republičkog odbora broj: 011-7/05, od 13.04.2005. godine)

- Prema odredbi člana 10. Zakona o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija ("Službeni glasnik RS", broj 43/2004) odbornik može biti direktor ili zamenik ili pomoćnik direktora najviše jednog javnog preduzeća, ustanove i preduzeća ili drugog pravnog lica sa većinskim učešćem državnog kapitala u njima, a u ostalim privrednim subjektima može nastaviti da obavlja svoja upravljačka prava ili da bude član upravnog ili nadzornog odbora, direktor, zamenik ili pomoćnik direktora, ako to ne ometa vršenje njegove javne funkcije i priroda delatnosti privrednog subjekta ne utiče na nepristrasno i nezavisno obavljanje javne funkcije.

Nezavisno od izuzetaka dopuštenih navedenim Zakonom, organi lokalne samouprave mogu primenjivati stroža merila propisana Zakonom o lokalnoj samoupravi ("Službeni glasnik RS", broj: 9/2002, 33/2004 i 135/2004).

Ocenu o nespojivosti i o dozvoljenim odstupanjima od nespojivosti u obavljanju javnih funkcija Republički odbor za rešavanje o sukobu interesa donosi na osnovu Zakona o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija, za čije sprovođenje je nadležan.

Za postojanje sukoba interesa nije od značaja da li su javne funkcije plaćene ili ih njihovi nosioci obavljaju volonterski, nego kakav je faktički ili funkcionalni odnos između javnih

funkcija ili javnog i privatnog interesa.

(mišljenje Republičkog odbora broj: 011-39/05, od 13.04.2005. godine)

- Direktor javnog preduzeća čiji je osnivač opština ne može obavljati funkciju opštinskog menadžera. (iz mišljenja Republičkog odbora broj 011-133/05, od 23.05.2005. godine)

Javna funkcija i radni odnos

- Član opštinskog veća, odnosno odbornik skupštine opštine, kao javni funkcioneri, mogu biti lica koja su u stalnom radnom odnosu u javnom preduzeću čiji je osnivač opština. Javni funkcioneri su dužni da stvaraju i održavaju poverenje građana u savesno i odgovorno vršenje javne funkcije i ne smeju koristiti javnu funkciju za sticanje bilo kakve koristi ili pogodnosti za sebe ili povezano lice u koje spada i javno preduzeće u kojem je funkcioner zaposlen na neodređeno vreme.

(iz mišljenja Republičkog odbora broj: 011-175/05, od 31.08.2005. godine)

- Odbornik skupštine opštine, kao javni funkcioner, može biti postavljen za direktora najviše jednog javnog preduzeća čiji je osnivač opština. Međutim, funkcioner ne sme biti ni u kakvom odnosu zavisnosti prema licima koja bi mogla uticati na njegovu nepristrasnost u obavljanju javne funkcije. Ovakav odnos zavisnosti postoji ukoliko je bračni drug funkcionera zaposlen na radnom mestu u čiji opis spada i nadležnost da kontroliše rad javnog preduzeća u kojem je javni funkcioner postavljen na mesto direktora.

(iz mišljenja Republičkog odbora broj: 011-175/05, od 31.08.2005. godine)

Kumulacija funkcija sekretara skupštine opštine i sekretara opštinske izborne komisije

- Republički odbor smatra da između funkcija sekretara skupštine opštine i sekretara opštinske izborne komisije, bez obzira na to što sekretar izborne komisije nema pravo odlučivanja u radu komisije (član 14. stav 2 Zakona o lokalnim izborima, "Službeni glas-

nik RS", broj: 33/02, 37/02, 42/02, 72/03 i 100/03), a sekretar skupštine opštine stara se samo o stručnim poslovima i rukovodi administrativnim poslovima vezanim za rad skupštine i njenih radnih tela (član 38. stav 1 Zakona o lokalnim izborima), postoji odnos zavisnosti koji bi mogao da utiče na nepristrasnost u radu i da ugrozi samostalnost i nezavisnost izborne komisije. Zbog toga bi, posmatrano u širem smislu, istovremeno obavljanje ove dve javne funkcije od strane iste ličnosti bilo u suprotnosti sa pravilom iz člana 4. stav 1 i 2 Zakona o sprečavanju sukoba interesa ("Službeni glasnik RS", broj 43/2004).

(iz mišljenja Republičkog odbora broj: 011-39/05, od 11.05.2005. godine)

UPRAVLJAČKA PRAVA U PRIVREDNIM SUBJEKTIMA

Javni funkcioner kao osnivač privrednog subjekta

- Direktor javnog preduzeća je funkcioner u smislu člana 2. Zakona o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija ("Službeni glasnik RS", broj 43/2004). Kao funkcioner, direktor javnog preduzeća ne može biti član upravnog ili nadzornog odbora, niti direktor, zamenik i pomoćnik direktora u ostalim privrednim subjektima, što je propisano članom 9. stav 2 Zakona. Zakon, međutim, ne sprečava da direktor javnog preduzeća bude osnivač privrednog subjekta - radnje, ali ga istovremeno obavezuje da kao osnivač prenese svoja upravljačka prava u privrednom subjektu na pravno ili fizičko lice, koje nije povezano lice, predviđeno članom 4. stav 3 Zakona (bračni ili vanbračni drug funkcionera, krvni srodnik u pravoj liniji, u pobočnoj liniji zaključno sa drugim stepenom srodstva, usvojilac i usvojenik, tazbinski srodnik zaključno sa prvim stepenom srodstva i svako drugo pravno ili fizičko lice koje se, prema drugim osnovama i okolnostima, može smatrati interesno povezanim s funkcionerom).

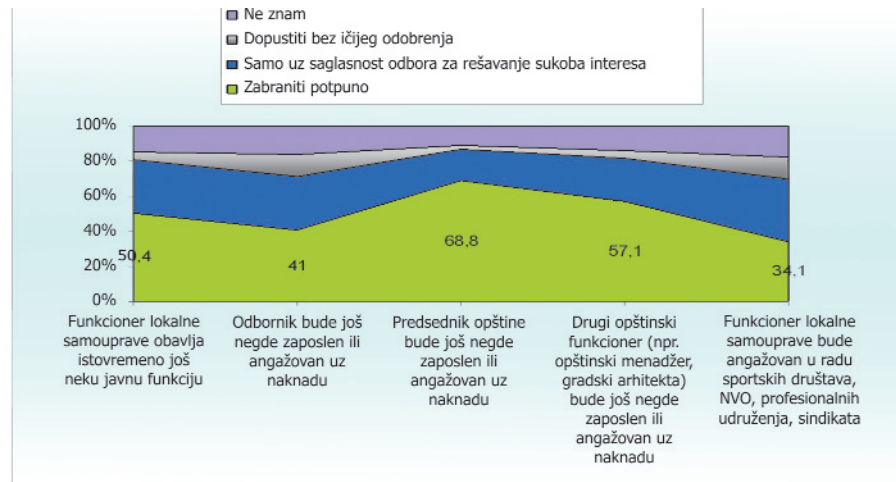
(mišljenje Republičkog odbora broj 011-192/05, od 24.08.2005. godine) ■

Zakon o sprečavanju sukoba interesa i građani: Nedovoljno poznavanje postojećih obaveza i želja za efikasnijim vidovima kontrole

Transparentnost - Srbija je u protekle četiri godine sprovela niz istraživanja koja su imala za cilj da utvrde koliko građani Srbije poznaju pitanja sukoba javnog i privatnog interesa i obezbeđivanja slobodnog pristupa informacijama i koliko njihovi stavovi odudaraju od zakonskih rešenja. Specifičnost ovogodišnjeg istraživanja se ogleda u tome što je više pažnje posvećeno pitanjima sukoba interesa među funkcionerima na nivou lokalne samouprave.

Kao i prethodna, i ovo istraživanje je sprovedeno na stratifikovanom nacionalnom uzorku, među 1000 punoletnih građana Srbije (bez Kosova), tako da nalazi predstavljaju validan presek mišljenja i znanja stanovništva cele populacije. Istraživanje je realizovano u periodu

Da li bi po Vašem mišljenju trebalo da bude zabranjeno ili dozvoljeno da...



mart - april 2006. Ovogodišnje istraživanje javnog mnjenja je obavljeno kao deo šireg projekta, podržanog od strane Freedom house Serbia.

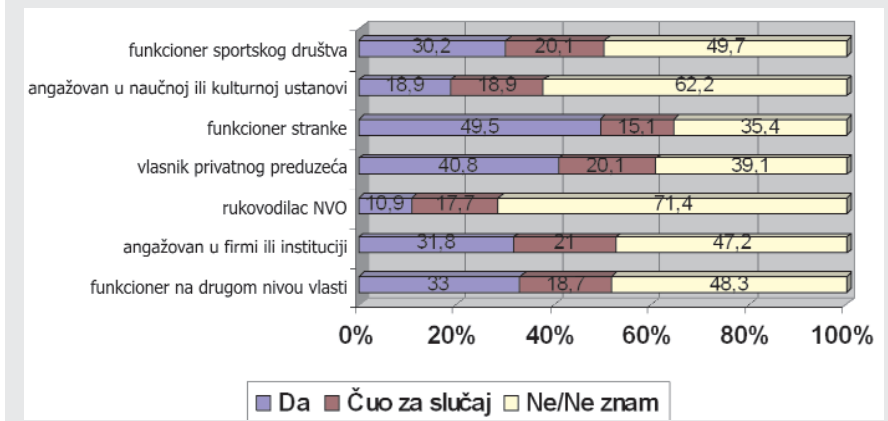
Primetno je da već poslovična strogost građana prema političarima, koja je bila uočljiva i u svim ranijim istraživanjima varira u zavisnosti od modaliteta angažmana funkcionera i "pretpostavljenom" moći kojom oni raspolažu. Na primer, iako ispitanici ne odobravaju da njihovi funkcioneri obavljaju i neki drugi posao (bilo da je reč o radnom odnosu ili drugom vidu angažmana), 68,8% bi takve aktivnosti bezrezervno zabranilo predsedniku opštine, a tek 41% odborniku u opštinskoj skupštini. Između ove dve kategorije lokalnih funkcionera (s jedne strane čelnika grada ili opštine, koji je prema Zakonu o lokalnoj samoupravi nalogodavac budžeta, i odbornika, čiji je pojedinačni uticaj na trošenje javnih sredstava daleko manji) nalaze se funkcioneri koji predstavljaju novinu u našem pravnom sistemu, a za koje su u očima građana vezana veoma važna ovlašćenja (gradski arhitekta, gradski menadžer). Kod takvih funkcionera, broj građana koji se zalažu za безусловnu zabranu obavljanja drugih poslova iznosi 57,1%.

Građani strogi prema političarima i oštro protiv istovremenog obavljanja više funkcija

Koliko često građani uočavaju da njihovi lokalni funkcioneri obavljaju druge poslove i funkcije?

Većini ispitanika su poznati slučajevi paralelnog angažovanja njihovih lokalnih funkcionera na drugim nivoima vlasti, u privatnim preduzećima, sportskim društvima i drugim institucijama. Za većinu građana ovakve situacije su ili apsolutno nedopustive ili takve da ih treba samo u izuzetnim slučajevima dozvoliti (npr. uz odobrenje kontrolnog organa, ako je reč o prizatom stručnjaku čija je pomoć neophodna).

Da li Vam je poznat neki slučaj lokalnih funkcionera iz Vaše sredine koji je istovremeno ...



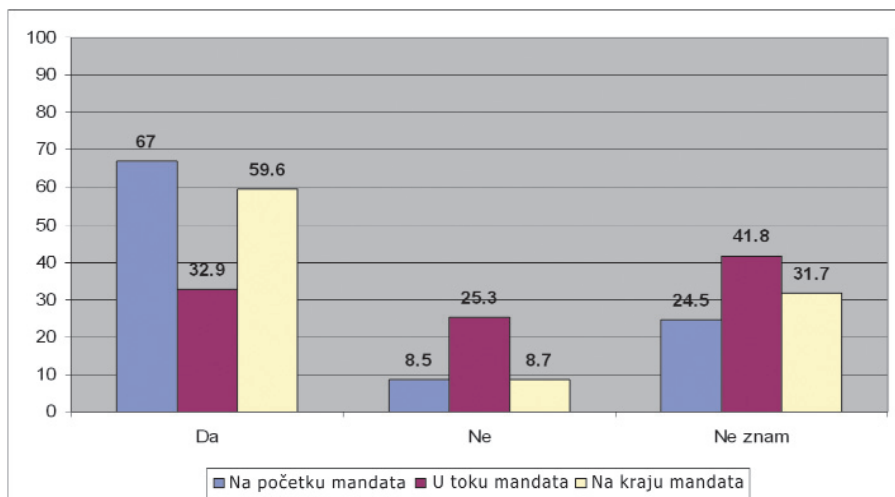
Iako sadašnji zakon dopušta u nekim slučajevima mogućnost da njihovi lokalni funkcioneri obavljaju paralelno i funkcije na drugim nivoima vlasti (u organima Pokrajine, Republike, SCG), polovina građana smatra da bi sa takvom praksom trebalo prekinuti, a narednih 30% da bi se ona mogla tolerisati ako je odobri nadležni nadzorni organ (npr. Republički odbor za rešavanje o sukobu interesa).

Svega oko 15% ispitanika nema izgrađen stav po ovim pitanjima, a gotovo je zanemarljiv broj onih koji dodatne aktivnosti funkcionera ne bi podvrgli nikakvim ograničenjima.

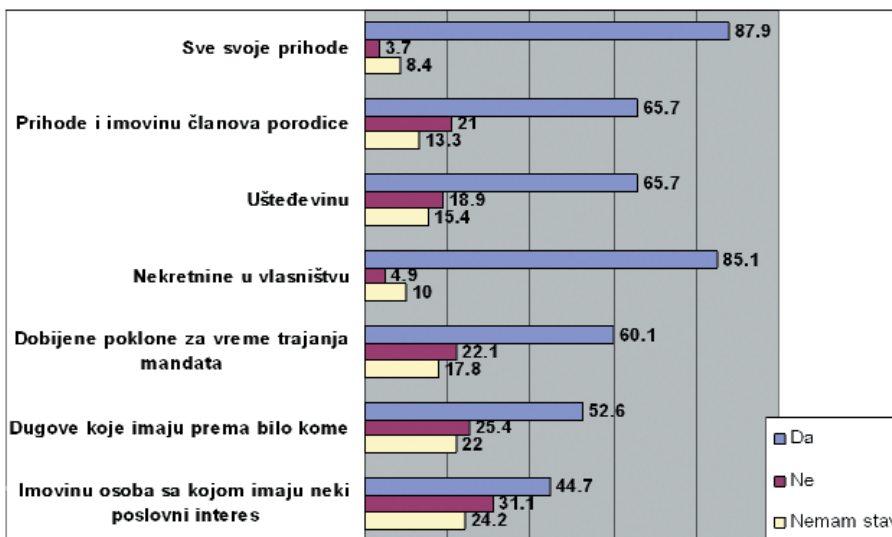
Nedovoljno poznavanje obaveza funkcionera

Iako je Zakon o sprečavanju sukoba interesa, koji predviđa obavezu podnošenja izveštaja o imovini i prihodima funkcionera, usvojen pre dve godine, i dalje je veliki broj građana koji ne znaju da ova obaveza postoji. Tako, više od polovine ispitanika zna za obavezu da se izveštaji podnose na početku i na kraju mandata, a svega jedna trećina da se moraju podnositi i jednom godišnje u toku mandata. Ovi nalazi mogu poslužiti kao pokazatelj da bi trebalo učiniti daleko više nego što je do sada učinjeno kako bi se javnost upoznala sa

Da li po trenutno važećim propisima postoji obaveza da državni funkcioneri na početku, u toku i na kraju mandata prijavljuju svoju imovinu?



Šta bi sve trebalo da prijave funkcioneri?



podacima o tome na koje funkcionere se odnosi obaveza podnošenja izveštaja, koji funkcioneri su obavezu ispunili, kao i uopšte sa informacijama o pojavama do kojih je u svom radu došao Odbor za rešavanje o sukobu interesa. Naravno, ni od građana se ne može očekivati suviše u situaciji kada nekoliko hiljada javnih funkcionera na koje se Zakon odnosi i dalje ne poznaje ili ignoriše svoje zakonske obaveze.

Po pitanju onoga šta bi funkcioneri trebalo da navode u svojim izveštajima mišljenje građana se uglavnom poklapa sa rešenjima iz važećeg Zakona o sprečavanju sukoba interesa. Tako, gotovo da nema dilema oko

potrebe da se prijave nekretnine u vlasništvu funkcionera i njihovi prihodi. Takođe, dve trećine građana smatra da prijavljivanju treba da podležu i ušteđevina funkcionera i prihodi i imovina članova njihovih porodica, dok nešto više dilema (uz pretežan broj onih koji su za prijavljivanje) postoji po pitanju izveštavanja o dugovanjima i imovini osoba koje sa funkcionerom imaju zajednički poslovni interes.

Građani za veću javnost podataka o imovini i interesima funkcionera

Međutim, mišljenje građana veoma odstupa od zakonskih rešenja po pitanju javnosti podataka koje funkcioneri prijave. Naime, Zakon propisuje da su svi podaci iz izveštaja tajni, to jest da se "mogu koristiti samo u postupku za utvrđivanje povrede zakona", osim onih koji se odnose na plate funkcionera i njihova druga primanja iz budžeta. Drugim rečima, na osnovu aktuelnih propisa, ono što funkcioneri navedu u svojim izveštajima za sve druge ostaje tajna. Jedino bi podaci o primanjima koje funkcioneri dobiju iz budžeta trebalo da budu dostupni, kao i sama činjenica da li je neko podneo svoj izveštaj ili ne. U praksi čak ni do ovih podataka nije uvek lako doći.

S druge strane, građani se zalažu za daleko veći stepen javnosti: natpolovična većina građana smatra da uvek mora da bude dostupno da li je funkcioner podneo svoj finansijski izveštaj i koliko je njegova imovina vredna; imena firmi sa kojima je funkcioner interesno povezan i imena ljudi koji su funkcioneru dali poklon bi, po mišljenju većine građana (oko 60%) trebalo da budu dostupna i pre nego što se utvrdi da je bilo kršenja zakona, ali su mišljenja podeljena oko toga da li takav pristup informacijama treba da postoji bezuslovno ili samo u određenim okolnostima (npr. sumnja da je počinjen prekršaj); jedna četvrtina ispitanika smatra da bi uvek moralo da se zna i to kome je funkcioner nešto dužan, gde rade i šta poseduju članovi njihovih porodica, ko su im rođaci, poslovni partneri i slično, a još oko 20% smatra da bi se ti podaci morali obnarodovati čim se pojavi sumnja u kršenje zakona.

Čini se da su okviru ovog pitanja ispitanici pažljivo vagali meru potrebne javnosti, odnosno, da nisu po automatizmu išli "protiv" političara. Budući da je u toku postupak donošenja novih propisa iz ove oblasti, sigurno je da se pored preporuka Odbora za rešavanje o sukobu interesa, uporednopravnih rešenja i situacije u zemlji i mišljenje građana moglo u određenoj meri uzeti u obzir.

Bez obzira na sadržaj budućih zakonskih rešenja, stavove građana je važno imati u vidu prilikom osmišljavanja planova za promociju zakona i uloge nadzornih tela u javnosti. Takođe je verovatno da bi se i stavovi građana jasnije iskristalisali a njihovo interesovanje za sprovođenje propisa o sprečavanju sukoba interesa povećalo, ukoliko bi bili obelodanjeni potpuni podaci o tome koji funkcioneri nisu ispunili svoju zakonsku obavezu prijavljivanja imovine i prihoda. ■

Inicijativa Stalne konferencije gradova i opština Srbije Kodeks donosi nova pravila ponašanja kroz samoobavezivanje funkcionera

Rad na usvajanju i primeni Kodeksa

Na zasedanju Stalne konferencije gradova i opštine Srbije, održanom 15. decembra 2004. godine, usvojen je Etički kodeks ponašanja funkcionera lokalne samouprave u Srbiji, preporučeno skupštinama gradova i opština da ovaj kodeks usvoje, a svim nosiocima javnih funkcija da se u skladu sa njime ponašaju. Kodeks je zasnovan na dokumentu Saveta Evrope, ali je i prilagođen pravnom sistemu Srbije.

Inicijativu SKGO prihvatili su do danas gotovo svi gradovi i opštine u Srbiji, usvojivši na sednicama svojih skupština ovaj akt. SKGO je takođe organizovala na desetina seminara o značaju Kodeksa i njegove primene širom Srbije. Međutim, ispravno je uočeno da ova inicijativa može doneti očekivane efekte u praksi jedino ako primena Kodeksa bude praćena od strane specijalizovanog tela. U desetak "pilot opština" trenutno se uz pomoć SKGO radi na organizovanju rada ovakvih tela, koja će imati zadatak da bliže upoznaju funkcionere, građane i medije iz svoje sredine sa sadržinom Kodeksa, da pomažu funkcionerima koji imaju dileme u pogledu toga da li je neka njihova radnja u skladu sa usvojenim etičkim načelima, ali i da daju svoj sud u slučaju sumnje da je neki funkcioner prekršio preuzete obaveze.



ГРАДИМО ПОВЕРЕЊЕ

Kodeks i Zakon o sprečavanju sukoba interesa

Nema nikakve sumnje oko toga da dosledno sprovođenje Etičkog kodek-

sa može da predstavlja snažnu potporu i primeni Zakona o sprečavanju sukoba interesa na nivou lokalne samouprave. Glavni razlog za to je činjenica da se veliki broj članova Kodeksa bavi istim pitanjima kao i Zakon, proširujući oblast primene, ili pozivajući na poštovanje zakonskih obaveza. Najzad, ne treba zanemariti ni mogućnost da se kroz praćenje primene Kodeksa na lokalnu brže postignu neki od ciljeva samog Zakona o sprečavanju sukoba interesa. Naime, ukoliko se na lokalnom nivou uspostave delotvorni mehanizmi kontrole preko tela za praćenje Kodeksa, ona će, po prirodi stvari moći daleko brže da reaguju u slučaju povrede pravila od republičkih organa. Takođe, takva tela mogu da preko lokalnih medija i građana izvrše dodatni pritisak na funkcionere da svoju funkciju vrše odgovornije.

Funkcioneri na koje se Zakon i Kodeks odnose

Na samom početku, u članu 1 Kodeksa, kod definisanja pojma funkcionera, Kodeks pristupa šire od aktuelnog zakona, jer su njime, pored funkcionera organa opština i gradova (predsednici opština, odbornici, članovi opštinskih veća) i funkcionera lokalnih javnih preduzeća (direktori, članovi upravnih i nadzornih odbora), obuhvaćena i lica postavljena i imenovana u javne ustanove i druge organizacije koje je osnovao grad ili opština.

Davanje prvenstva javnom interesu nad privatnim

U članovima 3 i 7 Kodeksa, slično kao i u Zakonu, nalaže se funkcionerima da pri vršenju funkcije uvek daju prioritet javnim interesima, nasuprot njihovim ličnim, privatnim, grupnim ili stranačkim interesima. Naravno, nikada se ne sme smetnuti sa uma da javni interes može biti i identičan sa privatnim interesom funkcionera. Tako, na primer, opštinski čelnik koji

odlučuje o gradnji novog obdaništa u naselju u kojem živi deluje istovremeno i u javnom interesu i u svom ličnom (naravno, ukoliko je takvo obdanište, u datom trenutku, zaista najpotrebnije baš u tom naselju). Javni interes se može poklopiti i sa stranačkim - na primer, u slučaju kada opštinski funkcioner, predstavnik stranke koja se zalaže za povećanu saradnju Srbije sa nekom stranom državom, uspostavi bliske odnose sa nekom lokalnom samoupravom iz te države, nakon čega poraste interesovanje kupaca iz inostranstva za domaću rakiju iz te opštine.

Prijavljivanje imovine

Član 8 Kodeksa se bavi pitanjem davanja podataka o imovinskom stanju funkcionera, ali ne tako što bi proširivao obaveze ustanovljene propisima, već kroz samoobavezivanje funkcionera da će te obaveze poštovati. U situaciji kada veliki broj funkcionera na lokalnom nivou, već drugu godinu za redom, tu obavezu nije ispoštovao, čini se da bi efikasno praćenje primene ove odredbe Kodeksa moglo da pomogne prevazi- laženju takvog stanja. Razlog za to je činjenica da Republički odbor, koji nadzire poštovanje zakonskih obaveza, svake godine dobija na hiljade prijava i da mu je, u slučaju nepoštovanja ove zakonske odredbe, potrebno mnogo više vremena da bi protiv prekršilaca sproveo postupak, nego što bi bilo potrebno telima koja prate primenu Kodeksa.

Obavljanje više javnih funkcija

U odredbi koja se bavi pitanjem obavljanja više javnih funkcija i drugih delatnosti (član 9 Kodeksa), osim opšte odredbe o poštovanju zakonskih ograničenja, nalazi se i nalog funkcionerima da izbegavaju obavljanje (zakonom dozvoljenih) funkcija i delatnosti, koje ih ometaju u obavljanju njihovih dužnosti. U zakonima se navode izričito neke nespojive funkcije, dok se u drugim slučajevima dopušta funkcioneru da takvu funkciju prihvati ukoliko za to dobije odobrenje organa koji ga je izabrao, postavio ili imenovao na javnu funkciju. Međutim, takva mera nije uvek garancija da će javni interes biti zaštićen. Zbog toga se traži i da sami funkcioneri procene da li bi ih prihvatanje dodatne dužnosti omelo u vršenju osnovne. Pogotovo bi do toga moglo da dođe kod funkcionera

iz unutrašnjosti čija je druga funkcija vezana za neki od organa centralne vlasti.

Nespojivost nadzornih funkcija

U Kodeksu se govori i o nespojivosti funkcija (član 12), koje imaju za cilj da spreče nastanak situacije u kojoj bi funkcioner bio istovremeno član tela koje vrši nadzor nad njegovim radom, ili član tela nad kojim on, kao funkcioner vrši nadzor. Međutim, pošto se ne mogu unapred predvideti niti predupređiti sve situacije u kojima se može pojaviti sukob interesa, i u Zakonu i u Kodeksu (član 14) se propisuje dužnost funkcionera da saopšti postojanje sukoba interesa u konkretnom slučaju, pre učešća u raspravi, a najkasnije pre početka odlučivanja, kao i uzdržavanje od "izjave ili glasanja" po pitanjima u kojima ima privatni interes.

Pokloni

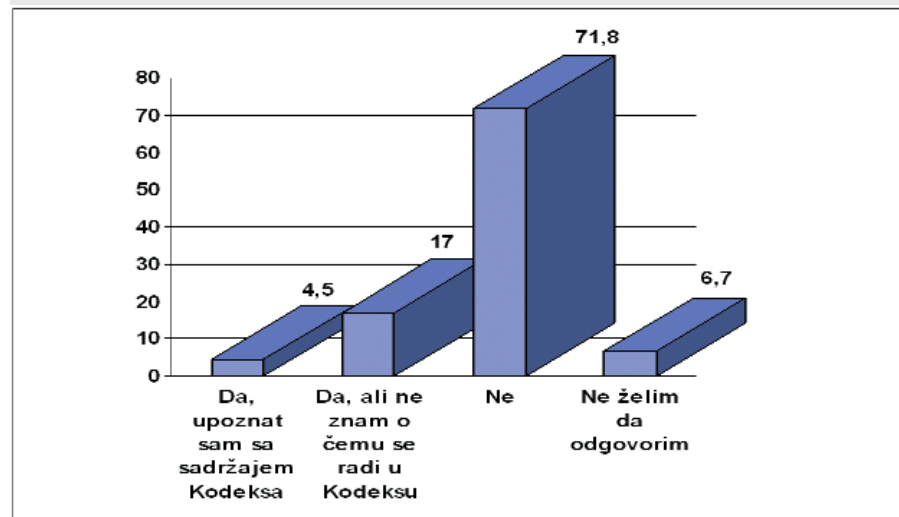
Kodeks se bavi i pitanjem primanja poklona od strane funkcionera ili u njihovo

ime (član 17). Odredba Kodeksa sastoji se od zabrane da funkcioner traži ili primi poklon, uslugu, gostoprimstvo ili bilo kakvu drugu vrstu koristi ako se ona ostvaruje u vezi sa vršenjem javne funkcije. Izuzetak od ovog pravila su pokloni koje funkcioner primi u određenim svečanim prilikama (protokolarni pokloni, na primer, prilikom poseta stranih delegacija) i prigodni pokloni (npr. poklon koji gradonačelniku uruče đaci iz neke škole koju gradonačelnik poseti). I kod ovakvih poklona - da bi ih funkcioner zadržao a pri tom ispoštovao odredbu Kodeksa - bitno je da poklon bude minimalne vrednosti. Na sličan način pitanje poklona tretira i Zakon. Međutim, oba akta ostavljaju po strani ključno pitanje - šta je kriterijum na osnovu kojeg se određuje da li će se smatrati da je neki poklon dat u vezi sa vršenjem funkcije ili ne. Čini se da se jedini valjani kriterijum može naći u odgovoru na pitanje "da li bi takav poklon funkcioner dobio da se na funkciji ne nalazi?". ■

Etički kodeks funkcionera lokalne samouprave i dalje nepoznanica

Za većinu građana Srbije, i pored toga što su gotovo sve opštine u Srbiji usvojile Etičke kodekse ponašanje funkcionera lokalne samouprave, sadržina tog kodeksa, pa i sama činjenica njegovog postojanja je i dalje nepoznata. Tako, čak 71,8% građana izjavljuje da za činjenicu da je njihova opština usvojila takav kodeks nisu uopšte čuli. Među onima koji znaju da je Kodeks usvojen preovlađuju građani koji ne znaju o čemu se u Kodeksu radi dok samo 4,5% ispitanika izjavljuje da je "upoznato sa sadržajem Kodeksa".

Da li ste čuli da je u Vašoj opštini usvojen Etički kodeks funkcionera lokalne vlasti?



Ovi nalazi govore da je i pored dosadašnje solidne medijske promocije Kodeks ponašanja funkcionera i dalje nije doneo svoje prave rezultate. Ujedno, to je snažan poziv opštinama da stvore mehanizme za praćenje primene Kodeksa u praksi, kao i da održavaju redovnu komunikaciju prema građanima o tome da li se funkcioneri odredaba ovog Kodeksa zaista pridržavaju.

Pogled u budućnost

Kako unaprediti propise o sukobu interesa na nivou lokalne samouprave i njihovu primenu?

Problematične tačke Zakona

U dosadašnjoj primeni Zakona o sprečavanju sukoba interesa neka od rešenja su se pokazala kao neadekvatna ili nedovoljno obuhvatna za ost-

se vodi u javnim knjigama i zbirkama isprava; 5) zamena mere "nejavnog upozorenja" merom "upozorenja"; 6) davanje ovlašćenja Republičkom odboru, u slučaju ponovljene povrede zakona ili odbijanja funkcionera da se

ostvarenje ovog cilja je kontinuirana saradnja organa koji vrše izbor, imenovanja i postavljenja funkcionera sa kontrolnim telom (Odborom) i funkcionerima. Teži put je utvrđivanje i stalno praćenje tih podataka od



varivanje ciljeva zakona. Odbor za rešavanje o sukobu interesa, u svom godišnjem izveštaju ukazao je na šest tačaka gde je potrebno izvršiti promene. To su: 1) proširivanje kruga funkcionera na koje bi se zakon odnosio; 2) ustanovljenje obaveze funkcionera da vrate primljene novčane naknade u slučaju nedozvoljene kumulacije funkcija; 3) ograničenje kumulacije funkcija lica neposredno izabranih u predstavnička tela na najviše dve; 4) javnost podataka o imovini funkcionera koja

povinuje preporuci, da pokrene postupak za prestanak mandata. Pitanja koja je Republički odbor pokrenuo su nesumnjivo značajna ali ne i jedina na koja se mora obratiti pažnja. Na primer, krug funkcionera koji će biti obuhvaćeni zakonom mora se posmatrati u svetlu nadzora koji društvo želi da primeni kako bi se građani uverili da su funkcioneri zaista ispunili svoje zakonske obaveze. Pitanje pravne sigurnosti je takođe osnovno - i sami funkcioneri i javnost moraju uvek pouzdano znati ko sve ima ovo svojstvo. Kraći put za

strane samog Odbora, i njihovo redovno objavljivanje na internet prezentaciji.

Pokazalo se da postojeća zakonska definicija funkcionera, pored toga što njome nisu obuhvaćeni funkcioneri državne zajednice, pravosuđa i javnih ustanova, onemogućava da se obaveze iz Zakona o sprečavanju sukoba interesa primene i na neke pojedince koji obavljaju veoma važne poslove u organima vlasti ili za njih, raspoložuci pri tom značajnim diskrecionim ovlašćenjima. Uvažavajući tu činjenicu, buduća rešenja moraju

ostaviti i mogućnost kontrolnom telu da određena zakonska ograničenja i obaveze primeni i u odnosu na takva lica.

S druge strane, moraju se preispitati pojedina postavljena ograničenja i obaveze funkcionera. Na primer, naročito na lokalnom nivou, ima puno funkcionera koji svoje obaveze obavljaju bez gotovo ikakve nadoknade, ili obavljaju funkcije koje ne podrazumevaju svakodnevno angažovanje, tako da nije primereno da se na njih primenjuju ista ograničenja u pogledu obavljanja drugih poslova i sticanja prihoda koja važe za ministre, republičke poslanike ili direktore javnih preduzeća i ustanova.

Jedna ili više funkcija?

Pitanje kumulacije javnih funkcija je više pitanje efikasnosti i ostvarivanja načela dobre vladavine nego sukoba javnih i privatnih interesa. Zbog toga ono u budućnosti ne sme zavisiti, kao što je sad slučaj, od toga da li je neki slučaj kumulacije funkcija izričito zabranjen zakonom, da li je funkcioner dobio odobrenje organa za izbor na drugu funkciju, odnosno, da li je na drugu funkciju izabran neposredno od strane građana. Postoji mnogo funkcija i javnih poslova koje jednostavno nije moguće obavljati dovoljno efikasno ako ih isto lice istovremeno vrši. To je pogotovo očigledno u situacijama kada isti čovek treba da radi u isto vreme na rešavanju problema u svojoj opštini (npr. kao predsednik opštine ili na zasedanju skupštine opštine kao odbornik) i u Beogradu ili Novom Sadu na republičkom ili pokrajinskom nivou (kao poslanik, član upravnog odbora javnog preduzeća ili ustanove). Zbog toga, obavljanje

jedne javne funkcije mora postati pravilo, od kojeg se samo izuzetno može odstupiti, pre svega imajući u vidu potrebu da se javni poslovi obavljaju pravovremeno i kvalitetno. To je i smisao javne kampanje koju počev od aprila 2006 sprovodi Transparentnost - Srbija u saradnji sa partnerskim organizacijama.

Kontrola i javnost

Pitanje kontrole poštovanja zakona i postupka za odlučivanje o povredi zakona mora se posmatrati u svetlu sledećih postulata: 1) ne sme se smanjivati, već dalje unapređivati dostignuti nivo političke nezavisnosti i stručnosti kontrolnog organa; 2) mora se izgraditi efikasniji sistem provere tačnosti i potpunosti podataka iz izveštaja funkcionera. U tom smislu, svaka reforma mora da omogući da kontrolni organ (bio to Odbor ili neko drugi) ima barem onaj nivo političke nezavisnosti i stručnosti koji ima današnji Republički odbor. Takođe, kroz reformu se mora definisati i jasna obaveza kontrolnog organa da za određeni uži krug najodgovornijih funkcionera (u koji bi sa lokalnog nivoa mogli da uđu opštinski i gradski čelnici i direktori javnih preduzeća) sprovodi i provere potpunosti i tačnosti datih podataka, samostalno ili u saradnji sa drugim državnim organima.

Pitanje javnosti podataka o funkcionerima će uvek izazivati dileme. U tom smislu, predlog Odbora može da posluži kao osnov za utvrđivanje novog koncepta, tako što bi se princip tajnosti datih podataka napustio u pogledu podataka koji bi i inače, na osnovu drugih propisa morali biti javni - na primer, u pogledu podataka o vlasništvu nad nekretninama ili ude-

lima u privrednim društvima. Ono što ne bi trebalo da bude sporno ni u kom slučaju jeste uspostavljanje efikasnog mehanizma da javnost sazna da li su funkcioneri ispunili svoje osnovne obaveze (npr. da li su podneli izveštaj, preneli upravljačka prava u privrednim društvima i slično), kao i to kolike zarade i druga primanja ostvaruju iz javnih izvora. Najzad, buduća reforma ne sme da zanemari ni određene specifičnosti obavljanja funkcija u organima lokalne samouprave. Zbog toga se mora na zakonskom nivou odrediti status funkcionera gradske i opštinske uprave, funkcija gradskog menadžera, gradskog arhitekta i drugih "novih" funkcija na lokalnu; moraju se međusobno uskladiti rešenja iz Zakona o lokalnoj samoupravi sa propisima o sprečavanju sukoba interesa; i, mora se nedvosmisleno urediti status funkcionera u organima gradskih opština.

Takođe, pri donošenju budućih rešenja mora se čuti i mišljenje lokalnih samouprava, kako ne bi preovladao sada prisutni centralistički pristup i tamo gde mu sigurno nema mesta, kao što je sada slučaj sa odredbom Zakona prema kojoj primljeni pokloni u vezi sa vršenjem javne funkcije, koje funkcioner lokalne samouprave ne sme da zadrži postaju vlasništvo Republike, umesto lokalne samouprave. ■

TRANSPARENTNOST
bilten organizacije "Transparentnost - Srbija"

Za izdavača:

Danilo Pejović

Urednik i autor tekstova:

Nemanja Nenadić

Štampa: Beoprojekt

Priprema za štampu:

Aleksandar Miladinović

Tiraž: 500 primeraka

Adresa: Bul.despota Stefana 36,
Beograd

Telefoni: 011/ 3228196 011/3033827

Web: www.transparentnost.org.yu

E-mail:

biltenTS@transparentnost.org.yu

Izdavanje ovog biltena delimično je finansirano sredstvima Vlade SAD, na osnovu potpisanog ugovora o donaciji. Izložena mišljenja, nalazi, zaključci i preporuke su autorski i ne moraju predstavljati stavove donatora.