

Dejan A. Milić*

Nepotizam – poseban oblik sukoba interesa javnih funkcionera

(Mali osvrt na ustavni i zakonski okvir za sprečavanja nepotizma u zemljama zapadnog Balkana i praksu Agencije za borbu protiv korupcije u Srbiji)

Sadržaj

1. Uvod
2. Pojam sukoba interesa i nepotizma
3. Kratak osvrt na istoriju nepotizma
4. Načini sprečavanja nepotizma
5. Ustavni i zakonski okvir za sprečavanje nepotizma
 - 5.1. Ustavni i zakonski okvir u nekim državama u okruženju (primer Slovenije, Hrvatske i Makedonije)
 - 5.2. Ustavni i zakonski okvir u Srbiji
 - 5.2.1. Donošenje Zakona o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija
 - 5.2.2. Uređenje sukoba interesa po Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije
 - 5.3. Slabosti zakonskog okvira za sprečavanje nepotizma
6. Problem nepotizma u zemljama zapadnog Balkana
 - 6.1. Situacija u državama okruženja
 - 6.2. Situacija u Srbiji i praksa Agencije za borbu protiv korupcije
7. Zaključak

1. Uvod

Fenomen nepotizma¹ se u Srbiji, u zemljama u okruženju, pa i šire, po pravilu, vezuje za nosioce javnih funkcija² i za stečeni refleks dobrog broja njih da, koristeći ovlašćenja kojima raspolažu i društveni uticaj koji imaju, „favorizuju“ svoje rođake i supružnike, pribavljajući im određene „opipljive“ materijalne koristi i čineći im najrazličitije pogodnosti. Sklonost funkcionera ka

*Autor je pomoćnik direktora u Sektoru za rešavanje o sukobu interesa i kontrolu prenosa upravljačkih prava Agencije za borbu protiv korupcije Republike Srbije. Iako zasnovani na iskustvu stečenom radom u Agenciji, stavovi izneti u ovom radu su lični stavovi autora.

¹ Pojam nastao na osnovu latinske reči „nepos, nepotis“ – nećak, potomak, u svom najopštijem značenju označava favorizovanje ili privilegovanje bliskih srodnika od strane nosilaca vlasti.

² Nepotizam nije nepoznat ni ostalim državnim i javnim službenicima, kao i zaposlenima u privatnom sektoru.

nepotizmu, bez sumnje, je po društvo veoma opasan vid sukoba interesa, koji u znatnoj meri generiše sistemsku korupciju. Toliko opasan, da iziskuje detaljno upoznavanje sa njim i razmatranje delotvornih preventivnih i kaznenih oblika borbe za njegovo suzbijanje. Zbog toga je predmet ovog razmatranja nepotizam kao poseban oblik sukoba interesa i načini borbe za njegovo eliminisanje ili makar svođenje na razumnu meru, uz osvrt na praksu koju je Agencija za borbu protiv korupcije Srbije stvorila u rešavanju sukoba interesa koji su nastali usled nepotizma.

2. Pojam sukoba interesa i nepotizma

U uporednom antikorupcijskom zakonodavstvu³ i teoriji brojne su definicije sukoba interesa, kao društvenog fenomena i pravnog instituta. Sve njih valja posmatrati kao različite nijanse uobličene „društvenog saznanja“ da je sukob interesa situacija u kojoj javni funkcioner može da ostvari ili ostvaruje (ili je već ostvario) svoj ili privatni interes sa sobom povezanih lica. Koristeći pritom društveni položaj i ovlašćenja koji proishode iz funkcije na kojoj se nalazi, čime nanosi štetu javnom interesu. Shvaćen kao upotreba ovlašćenja „u svoju ili u korist povezanog lica, a na štetu javnog interesa“, sukob interesa je predvorje ozbiljnog kriminala i jedan od stubova sistemske korupcije, naročito u društvima neutemeljenog društvenog konsenzusa, u kojima ne postoji vladavina prava.⁴ „Strukturni koren korupcije je konflikt interesa. On je nužan, ali ne i dovoljan uslov za postojanje korupcije. Dakle, uvek kada postoji korupcija postoji konflikt interesa, ali nije u svakom slučaju konflikt interesa prisutna

³ Najprepoznatljivija međunarodna definicija sukoba interesa data je u preporuci Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD): „Sukob interesa uključuje sukob između javne dužnosti i privatnog interesa javnog funkcionera, gde interes funkcionera u privatnom svojstvu može neprimereno da utiče na obavljanje njegove/njene službene dužnosti i obaveza.“ V. Recommendation of the Council on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service, <http://www.oecd.org/dataoecd/13/22/2957360.pdf> (očitanje 27. 08. 2014).

U Letoniji je sukob interesa definisan kao situacija u kojoj javni funkcioner u toku obavljanja dužnosti na službenom položaju mora doneti odluku, učestvovati u donošenju odluke ili vršenju drugih aktivnosti koje utiču ili mogu da utiču na njegove/njene lične ili finansijske interese, njegove/njene rođake i povezana lica. Dok je u Gruziji „sukob interesa u javnim službama“ definisan kao sukob interesa između pravnih ili imovinskih interesa javnog funkcionera i interesa javne službe. Takođe, u Češkoj Republici sukobom između javnog interesa i ličnog interesa smatra se činjenje ili nečinjenje javnog funkcionera koje podriva poverenje u njegovu/njenu nepristrasnost, ili ako javni funkcioner zloupotrebljava svoj položaj zarad neovlašćenog pribavljanja koristi za sebe ili drugo pravno ili fizičko lice (navedeno prema: L. Esadze, *Glosar termina u oblasti sukoba interesa i korupcije*, Beograd 2013, s. 5).

Prema hrvatskom pozitivnom pravu „sukob interesa postoji kada su privatni interesi dužnosnika u suprotnosti s javnim interesom, a posebice kada: privatni interes dužnosnika utječe na njegovu nepristrasnost u obavljanju javne dužnosti ili se osnovano može smatrati da privatni interes dužnosnika utječe na njegovu nepristrasnost u obavljanju javne dužnosti ili privatni interes dužnosnika može utjecati na njegovu nepristrasnost u obavljanju javne dužnosti“. V. Zakon o sprječavanju sukoba interesa, NN RH 26/11, 12/12 i 126/12.

⁴ „Pored odsustva vladavine prava, kao osnovni uzroci korupcije u Srbiji navode se nepoverenje u institucije, opšte siromaštvo i urušavanje osnovnih moralnih vrednosti.“, mišljenja je profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu i sudija Ustavnog suda Srbije dr Goran P. Ilić; v. G. P. Ilić, *Politička korupcija versus vladavina prava, Srpska politička misao*, Beograd 4/2013, s. (13 i dalje) 13.

korupcija“.⁵ Sukob interesa nije posebnost jednog vremena ili političkog sistema, već je, može se reći, svezremen⁶ i prati razvoj ljudske civilizacije „od Asiraca do marsovaca“.

Radi lakšeg razumevanja pojma sukoba interesa valja još definisati i sledeće pojmove: javni interes, javni funkcioner, privatni interes, povezano lice.

Javni interes se (u demokratskom društvenom sastavu, razume se) najopštije može definisati kao preovlađujući interes većine u jednoj društvenoj zajednici, koji je formalizovan ustavom i zakonima i zaštićen sankcijom koju obezbeđuje država. Najopštije rečeno, javni funkcioner⁷ je lice koje je snabdeveno javnim ovlašćenjima (kojima raspolaže u ime države, lokalne samouprave, teritorijalne autonomije...), radi zaštite javnog interesa.

Privatni interes⁸ se može definisati kao bilo kakva materijalna ili nematerijalna korist ili pogodnost za funkcionera ili povezano lice, koju treba steći, zaštititi ili sačuvati.

Povezano lice⁹ je supružnik ili vanbračni partner funkcionera, odnosno njegov srodnik i drugo lice koje se, s obzirom na svoj odnos s funkcionerom ili na osnovu drugih okolnosti¹⁰, može smatrati povezanim licem.

Srpski Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, u čl. 2 al. 6, definiše sukob interesa kao situaciju „u kojoj funkcioner ima privatni interes koji utiče, može da utiče ili izgleda kao da utiče na postupanje funkcionera u vršenju javne funkcije odnosno službene dužnosti, na način koji ugrožava javni interes“. Takvo određenje pojma sukoba interesa, koje je sasvim po uzoru na druga zakonska rešenja zemalja Evropske unije i drugih zemalja u okruženju, potpuno uvažava „podvojeni“ položaj javnog funkcionera – kao lica koje je, na osnovu funkcije koja mu je dodeljena, zastupnik javnog interesa, ali je u isto vreme i nosilac sopstvenih privatnih interesa.

⁵ A. Fatić, Strukturna osnova korupcije, *Revija za bezbednost*, Beograd 3/2007, s. (69 i dalje) 70.

⁶ Npr. „Conflict of interest were rife in the early days of the American republic.“ („Sukob interesa prisutan je od ranih dana Američke republike.“) – V. S. Rose-Ackerman, *Corruption and Government – causes, consequences, and reform*, Cambridge 1999, s. 75.

⁷ Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije (Sl. gl. RS, 97/08, 53/10, 66/11-US, 67/13-US, 108/13-dr. zakon, 112/13-dr. propis, 8/15) daje prilično ekstenzivnu definiciju javnog funkcionera. Čl. 2 al. 2 tog zakona propisuje da je: „funkcioner svako izabrano, postavljeno ili imenovano lice u organe Republike Srbije, autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave i organe javnih preduzeća i privrednih društava, ustanova i drugih organizacija čiji je osnivač, odnosno član Republika Srbija, autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave i drugo lice koje bira Narodna skupština“. Hrvatski zakonodavac pri definisanju funkcionera („dužnosnika“) opredeljuje se za sistem enumeracije i u čl. 5 Zakona o sprječavanju sukoba interesa nabroja ko se sve ima smatrati dužnosnikom u smislu tog zakona. No, u st. 2 i 3 čl. 5 tog zakona hrvatski zakonodavac čini korekciju spiska dužnosnika, šireći ga i drugim licima koja se imaju smatrati dužnosnicima.

⁸ Prema srpskom Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije privatni interes je „bilo kakva korist ili pogodnost za funkcionera ili povezano lice“ (čl. 2 al. 5).

⁹ Prema srpskom Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije povezano lice je „supružnik ili vanbračni partner funkcionera, krvni srodnik funkcionera u pravoj liniji, odnosno u pobočnoj liniji zaključno sa drugim stepenom srodstva, usvojitelj ili usvojenik funkcionera, kao i svako drugo pravno ili fizičko lice koje se prema drugim osnovama i okolnostima može opravdano smatrati interesno povezanim sa funkcionerom.“ Zakon za krvne srodnike izvan zakonske definicije ostavlja nepreciznu mogućnost da se svrstaju među lica koja se „prema drugim osnovama i okolnostima“, mogu opravdano smatrati povezanim sa funkcionerom (čl. 2 al. 4). Slično definisanje povezanog lica postoji i u hrvatskom Zakonu o sprječavanju sukoba interesa, s tim što zakonodavac odvajava „člana obitelji dužnosnika“ (čl. 4 st. 2). U uporednom zakonodavstvu postoje određene razlike u određivanju kruga krvnih srodnika koji spadaju u krug povezanih lica.

¹⁰ Veza između javnog funkcionera i nekog lica može biti posledica duge poslovne saradnje, koju su ostvarili pre nego što je javni funkcioner stupio na funkciju.

„Stupajući na dužnost, kod svakoga od funkcionera ostaje neizbežno niz ličnih, porodičnih, prijateljskih te poslovnih i drugih interesnih odnosa, koji po pravilu, predstavljaju prirodnu i, u odnosu na sadržaj posla koji obavljaju, neutralnu sferu privatnosti“.¹¹ No, realni život lako može da „uredi“ da „neutralna sfera privatnosti“ optereti postupanje javnog funkcionera u vezi sa obavljanjem javne funkcije. U takvim okolnostima, logično je, može nastati sukob javnog i privatnog interesa.

Situaciju sukoba interesa, pre svega, treba posmatrati objektivno, kao mogućnost koja se u pojedinim situacijama pruži jednom javnom funkcioneru da iskoristi svoja ovlašćenja ili položaj radi ostvarenja svog privatnog interesa ili interesa povezanog lica, ugrožavajući javni interes. No, samo postojanje mogućnosti „pobede“ privatnog nad javnim interesom, uz „asistenciju“ funkcionera tokom vršenja javne funkcije, ne znači da je takva „pobeda“ i ostvarena. Postojanje mogućnosti ostvarenja privatnog interesa na štetu javnog, upozorenje je funkcioneru, ali i organima čija je dužnost eliminisanje sukoba interesa, da se sukob interesa prevenira, odnosno spreči. Takva situacija postoji u prilikama kad se javni funkcioner, vršeći svoja ovlašćenja, nalazi pred odlučivanjem (može da odluči ili da učestvuje u odlučivanju) o nekom svom pravu ili nekoj svojoj obavezi (ili o pravu ili obavezi povezanog lica)¹² na način kojim bi bio ugrožen javni interes. To je tzv. *moгуći (potencijalni) sukob interesa*, koji može biti otklonjen korišćenjem mehanizama predviđenih zakonom (npr. izuzimanjem iz postupka odlučivanja).¹³

Na drugoj strani, ukoliko, koristeći svoja ovlašćenja po osnovu javne funkcije, funkcioner donese ili učestvuje u donošenju odluke kojom će biti favorizovan njegov privatni interes ili privatni interes sa njim povezanog lica, a čime je ugrožen ili povređen javni interes, radi se o *stvarnom (ostvarenom) sukobu interesa*, koji već sadrži i određene subjektivne elemente svog bića. To više nije samo situacija koja se „nesrećno“ poklapa sa korišćenjem ovlašćenja pri vršenju javne funkcije, kojim se može povrediti javni interes odlučivanjem o sopstvenom privatnom interesu ili interesu povezanog lica, a koja se može otkloniti. Naprotiv, to je situacija u kojoj je javni interes već ugrožen¹⁴ ili povređen, favorizovanjem privatnog interesa. Situacija, u kojoj je javni funkcioner, ako to već nije nameravao da učini (a najčešće jeste)¹⁵, svakako, pristao na moguće posledice po javni interes svog delovanja radi ostvarenja svog interesa¹⁶.

¹¹ Z. Stojiljković, *Država i korupcija*, Beograd 2013, s. 227.

¹² Npr. direktor poreske uprave nalazi se pred donošenjem rešenja o naplati poreza na imovinu čiji je vlasnik on sam ili neki njegov srodnik. Ili, član gradskog veća dođe u priliku da učestvuje u donošenju odluke o zaključivanju ugovora o poslovnoj saradnji sa preduzećem čiji je vlasnik njegov bliski rođak.

¹³ Takva mogućnost propisana je u čl. 32 st. 1 Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, o čemu će više reči biti u poglavlju o ustavnom i zakonskom okviru za rešavanje o sukobu interesa.

¹⁴ Jedno od osnovnih pravila savremenog demokratskog društva je pravilo fair play-a na tržištu (i na tržištu radne snage). Stoga bi javni funkcioner ukoliko bi doneo odluku o zaključivanju ugovora o delu sa samim sobom (i pri činjenici da njegove poslovne reference nisu nimalo slabije od referenci drugih) ugrozio javni interes da se očuva i zaštititi pravilo fair play-a na tržištu. Ukoliko bi, pak, njegove reference bile kudikamo slabije od referenci drugih ponuđača posla, to bi uzrokovalo značajniju povredu javnog interesa (jer bi, osim pravila fair play-a, bilo povređeno, npr. i pravilo optimuma u tržišnom poslovanju, i sl).

¹⁵ Npr. javni funkcioner, vršeći svoja ovlašćenja, u svojstvu predstavnika organa kao naručioca posla zaključi sa sobom kao izvršiocom posla ugovor o delu. Ili, u svojstvu rukovodioca organa, donese odluku kojom između nekoliko drugih kandidata u radni odnos primi svog brata. (Ni jedna ni druga situacija nije tako retka u „životu“ sukoba interesa u Srbiji).

¹⁶ Npr. javni funkcioner tokom donošenja više rešenja o eksproprijaciji, donese rešenje kojim je, u svemu postupajući po zakonu, odredio naknadu za eksproprijisano zemljište čiji je on sam vlasnik. Funkcioner pri donošenju rešenja ni na koji način nije povredio zakon, ali je „požurio“ da rešenje o eksproprijisanju svoje imovine, koje je u

Čime se sukob interesa opasno približava zloupotrebi ovlašćenja pri vršenju funkcije (za koju se, ako se dokaže namera, krivično odgovara¹⁷).

Nepotizam je poseban oblik stvarnog (ostvarenog) sukoba interesa. U širem smislu, pojam označava sklonost pojedinaca da na društvenom „tržištu“ favorizuju, odnosno daju prednost članovima porodice u odnosu na druge ljude. „Mada izraz ima širu upotrebu, njegovo značenje se vezuje za situaciju u kojoj neko lice upotrebljava svoja ovlašćenja kako bi ostvarilo neku prednost za člana svoje porodice“.¹⁸ U svom užem značenju, pojam nepotizma se vezuje za nosioca javnih ovlašćenja (javnog funkcionera). U najkraćem, tim pojmom definisana je situacija u kojoj funkcioner koristi ovlašćenja koja mu pripadaju po osnovu funkcije koju vrši radi sticanja koristi (materijalne¹⁹ ili nematerijalne²⁰) za supružnika, drugog člana svoje porodice ili nekog drugog rođaka, tako da je postupanjem funkcionera ugrožen ili oštećen javni interes.

Zašto je nepotizam „kvalifikovani oblik“ sukoba interesa? Iz nekoliko bitnih razloga.

Najpre, pri ovakvom sukobu interesa funkcioner ne ostvaruje neposredno svoj privatni interes, nego koristi svoju funkciju za ostvarenje privatnog interesa povezanog lica²¹ – supružnika, vanbračnog partnera ili srodnika. U vezi sa tim, kod sukoba interesa iz nepotizma postoji, na neki način, „saučesništvo“ funkcionera koji, koristeći ovlašćenja proistekla iz poverene mu funkcije, pribavlja korist ili pogodnost za povezano lice, i povezanog lica koje je spremno (želi, očekuje, traži, pristaje) da takvu korist primi, na štetu javnog interesa.

Drugo, veza između funkcionera, koji pribavlja korist ili ostvaruje pogodnost, i povezanog lica (srodnika, supružnika, vanbračnog partnera) po svom kvalitetu je takva da prevazilazi uobičajeni nivo protežiranja lica u nekakvoj tržišnoj utakmici (npr. radi dobijanja posla). Pri toj snažnoj i

svemu zasnovano na zakonu, (pri činjenici nestabilnog kursa domaće valute u odnosu na evro) donese prekomerno, da bi ranije naplatio ugovorenu cenu ekspropisane imovine i izbegao fluktuaciju kursa „na svoju štetu“, znajući pri tom da će upravo izvršenjem tog rešenja biti blokiran račun jedinice lokalne samouprave koja vrši eksproprijaciju.

¹⁷ Čl. 369 Krivičnog zakonika RS, Sl. gl. RS 85/05, 88/05 – ispravka, 107/05 – ispravka, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, propisuje krivično delo zloupotrebe službenog položaja. St. 1 tog člana propisuje da „službeno lice koje iskorišćavanjem svog službenog položaja ili ovlašćenja, prekoračenjem granice svog službenog ovlašćenja ili nevršenjem svoje službene dužnosti pribavi sebi ili drugom fizičkom ili pravnom licu kakvu korist, drugom nanese kakvu štetu, ili teže povredi prava drugog, kazniće se zatvorom od šest meseci do pet godina“. U st. 2 navedenog člana propisana je kazna zatvora od jedne do osam godina ako vrednost pribavljene koristi prelazi 450.000,00 dinara, dok je u st. 3 propisana kazna od dve do dvanaest godina u slučajevima u kojima vrednost koristi prelazi 1.500.000,00 dinara.

¹⁸ Dž. Poup, *Antikorupcijski priručnik – Suprotstavljanje korupciji kroz sistem društvenog integriteta*, Beograd 2004, s. 173.

¹⁹ Npr. funkcioner donese odluku kojom omogući članu svoje porodice zaključenje ugovora o zastupanju sa organom kojim rukovodi, koja mu donosi mesečni novčani paušal. Ili donese odluku o prijemu u radni odnos nekog svog rođaka.

²⁰ Npr. dekan fakulteta iskoristi svoja ovlašćenja da člana svoje porodice koji (ne)ispunjava uslove za prijem na posle diplomске specijalističke studije, upiše na takve studije u okviru zadatog broja kandidata.

²¹ Zato neki autori nepotizam često prepoznaju kao *indirektni* sukob interesa, jer kod nepotizma na delovanje javnog funkcionera ne utiče želja da zadovolji sopstveni privatni interes, već interes povezanog lica, za razliku od *direktnog* sukoba interesa, u čijem središtu je namera funkcionera da ostvari lični privatni interes. S obzirom na to da funkcioner, u krajnjem ishodu, u nekim slučajevima nepotizma ostvaruje i svoj privatni interes (ako svom sinu, npr. omogući da se zaposli i ostvaruje platu, neće morati da ga izdržava), valja izbeći opredeljivanje za tako striktnu podelu sukoba interesa na direktni i indirektni. O podeli na direktni i indirektni sukob interesa više u: D. Šuput/T. Babić/A. Panovski (ur), *Vodič kroz propise o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija*, Beograd 2005, ss. 15-17.

(po pravilu) neraskidivoj vezi, funkcioner ne ostaje samo na pokušaju ostvarenja privatnog interesa lica (gde bi se, moguće je, zaustavio prilikom predlaganja za unapređenje nekog kolege o čije se stručne kvalitete osvedočio), nego svoja ovlašćenja koristi maksimalno, kako bi učinio sve da se interes povezanog lica ostvari ili zaštiti.

Takođe, usled prethodne dve okolnosti, za postojanje nepotizma neophodno je aktivno²² učešće javnog funkcionera u ostvarivanju materijalne koristi ili druge pogodnosti za povezano lice. Takvo aktivno učešće uzrokovano je namerom funkcionera da učini određene favorabilne radnje u korist povezanog lica (krši procedure odlučivanja - ne obaveštava nadređene o mogućnosti nastanka sukoba interesa; ne izuzima se iz postupka odlučivanja, već donosi odluku u korist povezanog lica; nekada takvu odluku donosi suprotno ne samo procedurama nego i zakonu²³).

Na posletku, angažovanje funkcionera izazvano nepotizmom direktno vodi ugrožavanju, odnosno povređivanju javnog interesa. Radnje koje funkcioner načini radi pribavljanja koristi ili pogodnosti za povezano lice ne samo da ugrožavaju poverenje građana u zakonito i nepristrasno vršenje javne funkcije, nego u najvećem broju slučajeva imaju druge i štetne posledice po javni interes. Takvim radnjama diskriminišu se lica koja su u vezi sa sticanjem određenog prava bila konkurenti privilegovanom licu (*beneficijaru nepotizma*), na koji način se povređuju osnovna prava građana, utemeljena ustavom – pravo na jednakost pred zakonom, na rad, na obrazovanje. Pri čemu nikako ne treba zanemariti sasvim opipljivu štetu koju npr. jedno zapošljavanje srodnika koji ne ispunjava uslove za rad nanosi budžetu.

Na ovom mestu čini se značajnim učiniti još neka pojašnjenja u vezi sa tumačenjem pojma nepotizma.

Ovaj pojam, kako je već rečeno, ima svoje šire značenje, koje se odnosi na svako favorizovanje srodnika u najrazličitijim oblastima društvenog života i u najrazličitijim prilikama. Tako bi se nepotizmom u širem smislu mogla nazvati npr. situacija u kojoj majka (poznata i veoma uticajna lekarka) u stručnom časopisu napiše hvalospevni prikaz debitantskog naučnog rada svog sina, neafirmisanog mladog naučnika; ili prilika kada vlasnik privatne televizije donese odluku da, među briljantnim voditeljima koji svojim besprekornim radom podižu gledanost i rejting televizije, nagradi jednog voditelja koji zamuckuje i koga ne voli TV kamera, ali ima jedan bitan kvalitet – suprug je vlasnikove kćerke.

Nepotizam u širem smislu mogao bi biti i stvaranje političkih dinastija korišćenjem lične vlasti u nedemokratskim, odnosno partijske infrastrukture, demokratskih procedura i lobiranja u demokratskim društvenim sastavima. Dobar primer nepotizma u politici demokratskih društava je istorijski rivalitet dve grčke političke dinastije – Papandreu (socijalistički PASOK) i Karamanlis (konzervativna Nova Demokratija) – koje su decenijama naizmenično vladale grčkom političkom scenom, ili vladavina porodice Buš u SAD. No pitanje je da li je to

²² Nije nezamisliva, ali je u praksi krajnje retka situacija u kojoj javni funkcioner učestvuje u ovom obliku sukoba interesa „pasivno“, svojim nečinjenjem (npr. direktor neke specijalizovane bolnice ne učestvuje u sprovođenju postupka nabavke medicinske opreme u kojem učestvuje preduzeće u kojem je zaposlen njegov sin, ne donosi odluku o prihvatanju ponude niti u ime organa potpisuje ugovor sa tim preduzećem, nego se na kraju samo „iznenadi“ činjenicom da to preduzeće obavlja nabavku za specijalizovanu bolnicu na čijem je čelu). Ni u takvoj situaciji ne može se isključiti nepotizam, ali je neophodno utvrđivati postojanje i drugih povezanih lica (po raznim osnovama) i kvalitet veza između njih, pa i razne druge oblike sukoba interesa (npr. kronizam, klijentelizam i sl).

²³ Ukoliko npr. odluku o prijemu u radni odnos u korist svog srodnika donese uprkos činjenici da to lice ne ispunjava zakonom propisane uslove za prijem u radni odnos.

nepotizam u pravom smislu reči, s obzirom na lobiranje, procedure pri partijskim izborima i učešće glomaznih partijskih infrastruktura u ostvarivanju „političke“ koristi za članove takvih političkih dinastija. Takav nepotizam mogli bismo nazvati *političkim nepotizmom* – mada bi se o njemu moglo dosta diskutovati. Takođe bi se moglo mnogo diskutovati i o nepotizmu u širem smislu koji postoji u totalitarnim državama (Severna Koreja najdrastičniji primer), odnosno o tome, da li je u takvim državama pojam nepotizma (makar na vrhu piramide vlasti) ustvari obespredmećen pukom samovoljom vlastodržca. Podsećanja radi, supruga rumunskog diktatora Čaušeskua, iako gotovo nepismena, izabrana je za predsednika Rumunske akademije nauka, sasvim sigurno na osnovu uticaja svog supruga. No, odluku o njenom izboru nije doneo diktator lično, koristeći predsednička ovlašćenja. U tom smislu ne može se govoriti o pravom nepotizmu. Tu je više reč o zloupotrebi uticaja koji je diktator imao, pri čemu se, uz postojeća znanja o karakteru režima Čaušeskua, može postaviti pitanje ko bi imao kuraži da diktatoru ili njegovoj supruzi protumači Statut Akademije tako da ona ne može biti izabrana na funkciju. Ili, ko bi smeo poletnom Kim Džong Unu da skrene pažnju da se general sa četiri zvezdice u uređenim društvima vladavine prava postaje na osnovu vojnih zasluga, a ne zbog činjenice da je u konkretnom slučaju reč o tetki diktatora?

Nepotizam, rečeno je već, ima i svoje uže značenje, koje je stvarni predmet razmatranja ovog rada. *Uže značenje* nepotizma odnosi se upravo na situacije u kojima javni funkcioner „svojeručno“ pribavi materijalnu korist ili ostvari druge vidove pogodnosti za svoga supružnika ili srodnika ili omogući pribavljanje koristi ili ostvarivanje pogodnosti²⁴, donošenjem odluke na osnovu ovlašćenja koja su propisana zakonom, a koja proizlaze iz funkcije koju vrši. Upravo zbog ovlašćenja po osnovu funkcije u vezi sa donošenjem odluka, takav nepotizam mogao bi biti nazvan *administrativnim nepotizmom*, čiji je smisao u povredi ravnoteže između položaja javnog funkcionera kao „agenta države“²⁵, koji upotrebom poverenih mu ovlašćenja treba da štiti javni interes, i položaja tog funkcionera kao pojedinca (građanina) koji ima sopstvene (privatne) interese, koje namerava da ostvari.

Oslanjajući se na „Board of Ethics, King County, USA“, Džeremi Poup navodi da se nepotizam „pre svega odnosi na sledeće:

- zauzimanje da se zaposli, učešće u procesu zaposlenja, postavljenje, ponovno postavljenje člana porodice na poziciju u oblasti ili organizaciji u kojoj službenik ima nadležnost ili nad kojom ima kontrolu; procenjivanje rada, davanje unapređenja, premeštanje ili izricanje disciplinskih mera prema članu porodice;
- učešće u određivanju nadoknade za rođaka ili kućnog prijatelja;

²⁴ U realnom životu nije nemoguće zamisliti situaciju da jedan funkcioner upotrebom svojih ovlašćenja lege artis poništi dva konkursa za prijem u radni odnos, iako su kandidati ispunjavali tražene uslove i da time „pripremi teren“ za sprovođenje novog konkursa, na koji će se javiti s njim povezano lice, koje ima u tom trenutku najbolje reference za prijem u radni odnos. U takvom slučaju funkcioner može, pri sprovođenju konkursa u kojem učestvuje povezano lice, u svemu postupiti po pravilima o sprečavanju sukoba interesa, ali je do nepotizma kao posebnog oblika sukoba interesa, ipak došlo.

²⁵ „Konflikt interesa nastupa tada kada se, tokom vršenja javne dužnosti, pojave okolnosti koje omogućavaju pojedincu da službenim postupanjem motivisanim svojim privatnim interesima, a ne interesima službe, ostvari neki privatni interes, bilo da je on direktno ličan, bilo da se odnosi na druga, u principu bliska lica. Kad se takva situacija pojavi, službenik je u poziciji da učini delo korupcije.“ Fatić (bel. 5), s. 71.

- prenošenje zadataka u vezi sa zaposlenjem, postavljenjem, raspoređivanjem, procenjivanjem rada, unapređivanjem, premeštanjem ili izricanjem disciplinskih mera prema članu porodice na podređenog;
- neposredno ili posredno nadgledanje bliskog rođaka ili prenošenje ovlašćenja za nadzor na podređenog²⁶.

Dakle, nepotizam, na ovakav način shvaćen, nužno podrazumeva ne samo sticanje koristi ili pogodnosti, nego i stalnu zaštitu i unapređenje takve koristi ili pogodnosti za povezano lice. U tom smislu, nema se šta prigovoriti definisanju pojma administrativnog nepotizma od strane navedenog Etičkog odbora, osim što u definisanju kruga povezanih lica treba zastati na srođnicima, a ostaviti po strani kućne prijatelje.

Kod nekih teoretičara koji se bave problemom korupcije²⁷ postoji mišljenje da se i nepotizam može podeliti na *direktni* i *indirektni*. Do direktnog nepotizma dolazilo bi uvek kada bi javni funkcioner sopstvenom odlukom pribavljao korist ili na drugi način pogodio povezanom licu. Tako shvaćen, direktni nepotizam može se poistovetiti sa administrativnim nepotizmom. Na drugoj strani, indirektni nepotizam nastajao bi u svakom drugom slučaju²⁸ u kojem javni funkcioner iskoristi svoj uticaj i kontakte da pogoduje povezanom licu. Smatramo da je sa aspekta sankcionisanja sukoba interesa jedino moguće govoriti o tzv. direktnom nepotizmu, koji podrazumeva lične aktivnosti javnog funkcionera radi pogodovanja povezanom licu. To je, ustvari, administrativni nepotizam. No, sa administrativnim nepotizmom ne treba poistovećivati situacije u kojoj jedan javni funkcioner na neformalan način koristi svoj uticaj radi pribavljanja materijalne koristi ili ostvarenja drugih pogodnosti za supružnika ili srođnika (tzv. indirektni nepotizam). U takvim situacijama radi se, zapravo, o trgovini uticajem²⁹ kao o još jednom vidu sistemske korupcije.

3. Kratak osvrt na istoriju nepotizma

Favorizovanja rođaka od strane državnih velikodostojnika bilo je, sasvim sigurno, još u istočnjačkim despotijama, mnogo pre pape Aleksandra VI Bordžije³⁰, koji slovi za najvećeg

²⁶ Poup (bel. 18), ss. 173-174.

²⁷ B. Simonović, Metode korupcije u policiji kao predmet naučnih istraživanja, predavanje održano na Naučno-stručnom skupu sa međunarodnim učešćem: *Suprotstavljanje savremenim oblicima kriminaliteta – analiza stanja, evropski standardi i mere za unapređenje*, Tara 26 - 29. 05. 2015.

²⁸ Npr. dvojica dekana državnih fakulteta dogovore se da „razmene“ zaposlenja svoje dece na svojim fakultetima.

²⁹ Suština trgovine uticajem, kao jednog od stubova sistemske korupcije, je u „razmeni nedozvoljenih koristi“ - Esadze (bel. 3), s. 14 - između funkcionera i drugih uticajnih lica. Npr. ministar poljoprivrede u nekoj vladi omogući dobijanje subvencija vlasniku privatne prehrambene korporacije koji zauzvrat u svojoj korporaciji zaposli ministrovu suprugu. Ili, ministar inostranih poslova u toj vladi dekana fakulteta koji je završio njegov sin imenuje za ambasadora. Ili direktor nacionalnog muzeja umetnosti otkupi veći broj slika likovnog umetnika koji govori na promociji direktorove knjige, itsl. Pri tome, „posredovanje se mora odnositi na vršenje službene radnje koja je sama po sebi dozvoljena.“ – o tome više kod: R. Risimović, Zloupotreba službenog položaja i trgovina uticajem, u: Đ. Đorđević/G. Milošević/B. Simeunović-Patić (ur), *Korupcija u javnoj upravi – tematski zbornik radova*, Beograd 2011, ss. 131 i dalje, posebno 144.

³⁰ Španac Rodrigo Bordžija (1431-1503), moguće najkontroverzniji naslednik apostola Petra u Vatikanu, bio pontifeks od 1492. do smrti, 1503. godine, pošto je (prema predanju) kupio papski položaj. Imao je devetoro dece, od kojih četvoricu sinova, koje je snagom svog uticaja postavljao na mnoge značajne položaje u Papskoj državi. V. nepotizam, <http://sh.wikipedia.org/wiki/Nepotizam> (očitanje 27. 08. 2014).

pronosera korupcije u srednjem veku. Čak, mnogo pre nastanka same Papske države, koja se smatra kolevkom nepotizma³¹ i koja je i pod pontifatima drugih papa obilovala ovom vrstom sukoba interesa. Na drugoj strani, o nepotizmu se (imajući na pameti iskustva Papske države) nikako ne može govoriti samo kao o istorijskom reliktu. Taj kvalifikovani oblik sukoba interesa, praksa raznih država u svetu pokazuje, vrlo je savremen. Stoga se može reći da je i svedremen i da, premda je najpogodnije tlo za razvoj nepotizma u društvima nestabilnih institucija, gde nema vladavine prava i koja su pritom ekonomski siromašna, nepotizmom obiluju različite epohe, različiti tipovi društva i državnog uređenja i različiti nivoi vlasti.

Zanimljiv je podatak da je administracija generala Julisa Granta³² (predsednik SAD 1869-1872. godine i 1873-1876. godine) bila toliko opterećena korupcionaškim aferama i nepotizmom³³, čime je toliko doveden u pitanje kredibilitet same funkcije predsednika SAD; da se njegov naslednik Raderford B. Hejz (1877-1880. godine), čuveni advokat, general Unije u toku Građanskog rata i uvaženi guverner države Ohajo u tri mandata, morao distancirati od svog prethodnika već u svom inauguralnom govoru prilikom stupanja na funkciju 5. marta 1877. godine rečima: „Nijedno lice koje je sa mnom u krvnoj vezi ili u braku, neće biti imenovano na dužnost u mom Kabinetu“.³⁴ Nešto manje od devedeset godina po okončanju mandata generala Granta, predsednik SAD Džon Kenedi (1961-1963. godine) prilikom formiranja svog Kabineta povući će dva poteza, koji su mu obezbedili mesto i u istoriji sukoba interesa. Za saveznog državnog tužioca (koji je, prema konstitucionalnoj praksi SAD, istovremeno i ministar pravde) imenovao je svog mlađeg brata Roberta Kenedija³⁵, dajući lični školski primer nepotizma, dok je za ministra odbrane imenovao svog kolegu s koledža Roberta Meknamaru, čoveka bez ikakvih vojničkih znanja, čime je prikazao školski primer kronizma.³⁶

I Velika Britanija, država vladavine prava sa rano razvijenim delotvornim mehanizmima za sprečavanje sukoba interesa, dala je u novijoj istoriji jedan eklatantan primer nepotizma. Lord Leonard Džejms Kalahan³⁷ tokom svog premijerskog mandata doprineo je imenovanju svog pastorka Pitera Džeja za ambasadora u SAD, što je izazvalo veliki negativni odjek u britanskoj javnosti.

³¹ Postoji mišljenje da su pape pribegavale nepotizmu, razumevajući vođenje Vatikana kao vođenje svetovne države na nestabilnom Apeninskom poluostrvu toga vremena, u želji da snagom svog nepotizmom „poduprtog“ položaja pariraju naslednim monarsima. Ovo, s jedne strane, zbog činjenice da nisu mogle imati zakonitu decu, a sa druge strane, zbog činjenice da njihov položaj nije mogao biti nasleđan. V. P. Kolins, Crkva kasnog srednjeg veka i njena reformacija, u: Dž. Makmaners (ur), *Oksfordska istorija hrišćanstva od nastanka do 1800. godine*, Beograd 2004, s. 319.

³² Legendarni vojskovođa Unije u Američkom građanskom ratu 1861-1865. godine. O njemu više u: R. E. Denney, *The Civil War Years (An illustrated Chronicle of The Life of a Nation)*, New York 2011, ss. 22 i dalje.

³³ Istorija pamti da je više od trideset bližih i daljih rodaka generala i njegove supruge bilo angažovano u tadašnjoj predsedničkoj administraciji. „Korumpiranost u Grantovoj administraciji i oko nje ... mnogo je učinila da se diskredituje sama funkcija predsednika.“ P. Džonson, *Istorija američkog naroda*, Beograd 2003, s. 496.

³⁴ „No person connected with me by blood or marriage will be appointed to office.“ – Rutherford B. Hayes, Inaugural Address, Monday, March 5, 1877, <http://www.bartleby.com/124/pres35.html>/ Reference: Inaugural Addresses of the Presidents (očitanje 27. 08. 2014).

³⁵ Džonson (bel. 33), s. 772.

³⁶ Kronizam označava favorizovanje bliskih prijatelja i saradnika pri raspodeli položaja i resursa, bez obzira na njihove objektivne stručne kvalifikacije.

³⁷ Premijer Ujedinjenog Kraljevstva 1976-1979.

S druge strane, osim navedenog primera bračnog para Čaušesku u Rumuniji, zanimljiv je i primer bugarskog komunističkog lidera Todora Živkova³⁸, koji je, u svojstvu predsednika Vlade, imenovao svoju kćerku Ljudmilu najpre za pomoćnika ministra, a potom i za ministra kulture. U takozvanim zemljama realnog socijalizma bilo je mnogo primera nepotizma na najvišem nivou. Poslednji, veoma efektan primer komunističke dinastičke smene na vlasti dogodio se 2006. godine na Kubi između braće Fidela i Raula Kastro. Njemu je prethodio dugogodišnji nepotizam, jer je kubanski vođa Fidel Kastro, odmah po osvajanju vlasti, za zamenika imenovao upravo svog mlađeg brata Raula. Sa ovim primerom ne treba poistovećivati primer iz skorašnje istorije Poljske, kad su braća blizanci Jaroslav i Leh Kačinjski istovremeno vršili najviše funkcije - jedan je bio predsednik Republike, a drugi predsednik Vlade. To, zato što su braća Kačinjski na vlast došli u demokratski organizovanoj političkoj utakmici, osvajajući vlast na slobodnim izborima.

I u zemljama zapadnog Balkana, nakon raspada socijalističke Jugoslavije, u poslednjoj deceniji XX veka i prvih godina ovog stoleća, bilo je dosta primera nepotizma na najvišim nivoima vlasti. Oni su odreda groteskni, ali sa stanovišta štete koja je nanošena javnom interesu nimalo zanemarljivi. Hrvatski predsednik Franjo Tuđman, tokom vršenja funkcije, imenovao je svog sina Miroslava za "ravnatelja" hrvatske obaveštajne službe HIS, koncentrišući tako svu vlast u svojim rukama. Bakir Izetbegović, sadašnji član Predsedništva Bosne i Hercegovine, svojevremeno je bio lični sekretar svog oca Alije Izetbegovića. Ekonomista Vladimir Gligorov nekoliko godina bio je ekonomski savetnik svog oca Kire Gligorova, prvog predsednika BJR Makedonije.

Istoriju moderne srpske države druge polovine XIX veka (kad je Srbija postepeno stekla formu moderne države svoga doba) podrazumevano prati nepotizam, i kao način dolaska do položaja u vlasti i kao način sticanja privilegija u poslovnom „partnerstvu“ s državom, kao tadašnjim najsolventnijim poslovnim partnerom. Među mnogobrojnim slučajevima sukoba interesa i nepotizma nastalim u to vreme izdvajaju se primeri čuvenih porodica Hadži-Tomić i Babadudić, koje su zahvaljujući rodbinskim vezama s dinastijama Karađorđević i Obrenović, bili abonenti državnih koncesija i javnih nabavki za vojsku.

Prva polovina XX veka obeležena je, među nebrojeno mnogo primera nepotizma na različitim nivoima vlasti, dvama interesantnim primerima ove negativne pojave na najvišem nivou vlasti, koji su, svaki na svoj način, izazvali žestoke reakcije srpskog javnog mnjenja.

Jedan od njih, iako po svom domašaju, doduše, primer neuspelog pokušaja nepotizma, ipak je dao sliku tadašnjeg poimanja „služenja Otadžbini i narodu“. Ticao samog kraljevskog doma i bio je vezan za pokušaj kraljice Drage da svog mlađeg brata nametne za prestolonaslednika srpskog prestola. Stoga je i bio pobrojan kao jedan od razloga za tragičan kraj dinastije Obrenovića.³⁹

³⁸ Predsednik Republike, predsednik Vlade i šef Komunističke partije Bugarske 1954-1989.

³⁹ Nesrećni korak poslednjeg Obrenovića, Aleksandra, u vezi sa ženidbom 12 godina starijom dvorskom damom svoje majke, udovicom Dragom Mašin, učinjen 1900. godine, od prvog trenutka praćen je mučnom istinom da je novopečena kraljica nerotkinja, što je otvorilo neugodno pitanje obezbeđenja naslednika prestola. Naum Drage Mašin da za prestolonaslednika promovise svog mlađeg brata Nikodija Lunjevicu (koji bi, da je ostvaren, bio pitoreskan primer nepotizma u širem smislu tog pojma), pobrojan je kao jedan od grehova dinastičkog para, koji su doveli do oficirske zavere i surovog kraja Aleksadra i Drage u Majskom prevratu 1903. godine. O tome više u: V. Čorović, *Istorija Srba*, III tom, Beograd 1989, s. 172; D. Vasić, *Devetsto treća – Majski prevrat*, Beograd 1925, s. 19.

Drugi slučaj nepotizma, uspешan i potpun, nastao dvadeset i koju godinu kasnije, smešten je u prve godine zajedničke države južnoslovenskih naroda i vezan je za radikalskog vođu i istaknutog državnika Nikolu Pašića. On je sa pozicije predsednika Vlade, obezbedio svom sinu Radomiru veliki broj različitih koncesija, između ostalog i monopol na uvoz šećera. Ta veoma burna „šećerna“ afera, zbog koje je, na insistiranje poslanika Hrvata i Slovenaca, obrazovan i skupštinski anketni odbor za ispitivanje Pašićeve odgovornosti, koštala je u aprilu 1926. godine Pašića i funkcije predsednika Kraljevske vlade⁴⁰. No, pad Pašića sa vlasti nije značio i poraz nepotizma u Srbiji. Naprotiv.

Da li je nepotizma bilo u socijalističkoj Jugoslaviji?

Bilo ga je svakako, premda slučajeve decenijskih egzistiranja komunističkih porodica na političkoj sceni druge Jugoslavije valja posmatrati svaki za sebe. U tom smislu, nepotizmom se ne može nazvati istovremeno vršenje visokih državnih funkcija supružnika Milovana Đilasa i Mitre Mitrović Đilas⁴¹, ili Miloša i Milke Minić⁴², te Jovana i Stanke Veselinov⁴³; mada je sigurno pozicija jednog od supružnika bitno uticala na poziciju drugog. U tim slučajevima ipak se radilo o funkcionerima s dugim stažom u Komunističkoj partiji, koji su svoj status u nomenklaturi potvrdili i tokom građanskog rata 1941-1945. godine. Na drugoj strani, sasvim sigurno se može govoriti o političkom nepotizmu u slučajevima Petra i Ivana Stambolića⁴⁴, braće Pozderac⁴⁵, ili Gustava i Dimitra Vlahova⁴⁶.

Eklatantan primer političkog nepotizma u vreme vladavine Slobodan Miloševića bila je situacija kad je Milošević, u svojstvu predsednika SRJ, za ambasadora u Moskvi imenovao svog rođenog brata. Sa druge strane, kao kuriozitet valja pomenuti primer nekadašnje članice Srpske radikalne stranke dr. Rade Trajković, ministarke za brigu o porodici u Vladi Mirka Marjanovića, koja je 1998. godine (kada materija sukoba interesa u Republici Srbiji nije bila zakonski uređena), na inicijativu partije kojoj je pripadala, razrešena sa funkcije zbog upotrebe svojih ministarskih ovlašćenja radi zaposlenja svog brata.

4. Načini sprečavanja nepotizma

Sukob interesa iz nepotizma je, može se zaključiti iz dosadašnjeg izlaganja, jedan od vidova koruptivnog delovanja, ali i vid diskriminacije građana. Takav, nepotizam se, kao i ostale koruptivne aktivnosti, sprečava dvostrukim delovanjem društva – preventivnim i kaznenim.

⁴⁰ U javnosti se govorilo da je ta afera, koju je Pašić veoma teško podneo zbog žestokog sukoba s kraljem Aleksandrom Karađorđevićem, uzrokovala i smrt ovog političara u decembru 1926. godine. O navedenom više u: Čorović (bel. 39), s. 246; H. Zundhausen, *Istorija Srbije od 19. do 21. veka*, Beograd 2008, s. 288.

⁴¹ Dok je Milovan Đilas bio potpredsednik Savezne vlade, Mitra Mitrović Đilas bila je ministar kulture u Vladi NR Srbije.

⁴² Miloš Minić bio je savezni ministar inostranih poslova, dok je njegova supruga bila istaknuti funkcioner u administraciji Republike Srbije i u saveznoj administraciji.

⁴³ Stanka Veselinov bila je republički ministar za kulturu Srbije u vreme dok je njen suprug Jovan bio savezni ministar.

⁴⁴ Ivan Stambolić se u visoku politiku Srbije vinuo pod sigurnom zaštitom svog strica Petra Stambolića.

⁴⁵ Braća Hamdija i Hakija Pozderac, komunistički političari, sinovi bosanskohercegovačkog političara Nurije Pozderca, senatora Kraljevine Jugoslavije, ali i većnika AVNOJ-a, decenijama su jedan drugom pomagali u sticanju političkih funkcija.

⁴⁶ Otac i sin, komunistički funkcioneri socijalističke Jugoslavije, poreklom iz Makedonije.

Preventivna komponenta sprečavanja nepotizma može biti utemeljena na jednostavnoj, a značajnoj formuli za prepoznavanje korupcije, koju je dao američki stručnjak za borbu protiv korupcije Robert Klitgaard u svom delu „Kontrolisanje korupcije“⁴⁷, a koja glasi:

$$M(\text{onopol}) + D(\text{iskrecionarnost}) - (J\text{avna } (O)\text{dgovornost}) = (K)\text{orupcija}^{48},$$

te iz koje se može izvesti zaključak da bi se prevencija (kontrola⁴⁹) korupcije (i nepotizma, kao oblika sukoba interesa) mogla uspešno vršiti, ukoliko bi se, kako smatra Rasma Karklins, obezbedilo jačanje javne odgovornosti, demonopolisanje procesa odlučivanja i ograničavanje diskrecionarnosti.

Prema mišljenju Karklinsove, *jačanje javne odgovornosti* ima dve dimenzije. Ličnu (vezanu za funkcionera), koja podrazumeva preuzimanje odgovornosti za donetu odluku ili preduzetu radnju, „u smislu da se radnja preduzima na transparentan način i tako da drugima bude moguće da taj postupak razumeju i da reaguju na njega“⁵⁰, ali i promišljanje o odluci pre nego što ona bude doneta, te snošenje odgovornosti za nepravilno postupanje, ako do takvog postupanja dođe. Druga dimenzija jačanja javne odgovornosti je obezbeđenje procesa preispitivanja odluka od strane nadležnih viših instanci, ali i nezavisnih nadzornih tela, kao i delotvornih postupaka sankcionisanja za utvrđene povrede zakona, u cilju sprečavanja mogućih novih povreda, ali i radi jačanja poverenja javnosti u institucije i nosioce funkcija.

*Demonopolisanje procesa donošenja odluka*⁵¹ vrši se izgradnjom i jačanjem demokratskih kapaciteta društva, institucija države vladavine prava, podelom vlasti, međusobnom kontrolom grana vlasti, donošenjem „jasnih“ i primenjivih zakona, obezbeđenjem delotvornih procedura i snaženjem transparentnosti odlučivanja radi delotvorne kontrole i eventualnog „pritisaka“ javnosti na donosioce odluka („Otvorenost procedura i dostupnosti informacija su delotvorni načini za obeshrabrivanje neispravnih postupaka.“⁵²).

Ograničenje diskrecionarnosti podrazumeva da odluke moraju biti u skladu s „javnim interesom, koji je definisan zakonima, pravilima i uputstvima za sprovođenje politike“⁵³. To se, pre svega, postiže ustanovljenjem efikasne i apolitične javne administracije, uspostavljanjem standarda „koji se odnose na uslove za sticanje odgovarajućih radnih mesta u javnoj upravi, a naročito za prelazak na bolje plaćena radna mesta i mesta na kojima je izražen rizik od korupcije“⁵⁴. Nadalje, za ograničenje diskrecije neophodni su precizni i realno primenjivi zakoni i na njima zasnovane procedure, kao i obezbeđenje transparentnosti postupanja. „Takva praksa je posebno značajna na

⁴⁷ R. Klitgaard, *Controlling Corruption*, Berkeley 1988, s. 75.

⁴⁸ $Corruption = Monopoly + Discretion - Public Accountability$ ($C = M + D - PA$).

⁴⁹ Klitgaard (bel. 47), s. 77.

⁵⁰ R. Karklins, *Sistem me je naterao*, Beograd 2007, s. 123.

⁵¹ Isto, s. 117.

⁵² Isto.

⁵³ Isto, s. 121.

⁵⁴ S. Vuković, *Prevenција korupcije u javnoj upravi u Republici Srbiji*, u: Đ. Đorđević/G. Milošević/B. Simeunović-Patić (ur), *Korupcija u javnoj upravi – tematski zbornik radova*, Beograd 2011, s. (183 i dalje) 193.

onim mestima na kojima je naročito izražena opasnost, odnosno verovatnoća ispoljavanja korupcije“.⁵⁵

Za jačanje preventivne komponente sprečavanja sukoba interesa posebno je značajno stvaranje planova integriteta institucija⁵⁶, u cilju sprečavanja ili otklanjanja mogućnosti za nastanak i razvoj korupcije. Takav plan bi morao da sadrži pravne i praktične mere za ostvarenje postavljenog cilja, pri čemu je naročito bitna ocena izloženosti institucije opasnostima od koruptivnih aktivnosti.

Sumarno, može se zaključiti da se prevencija nepotizma kao oblika sukoba interesa zasniva na aktivnostima usmerenim na izgradnju i jačanje institucija, aktivnostima na donošenju preciznih i primenjivih zakona i na takvim zakonima zasnovanih jasnih i efikasnih procedura, kao i na jačanju svesti i nosilaca javnih funkcija i celokupnog društva o štetnosti korupcije po društvo u celini. Kad su javni funkcioneri u pitanju, suština prevencije je u stvaranju i predočavanju javnom funkcioneru jasne i (propisima i procedurama) garantovane slike statusa, prava, dužnosti i odgovornosti; koje pri stupanju na funkciju mora imati, odnosno izgradnja percepcije „da korupcija sa sobom nosi veliki rizik za one koji u njoj učestvuju“.⁵⁷

Kaznena komponenta sprečavanja nepotizma (uostalom kao i sveobuhvatnog fenomena korupcije) u postkomunističkim društvima je preovlađujuća komponenta delovanja radi sprečavanja nepotizma i otklanjanja posledica tog oblika sukoba interesa. Sankcije koje stoje na raspolaganju društvu propisane su antikoruptivnim i krivičnim zakonodavstvom, a mogu biti „moralne“⁵⁸, prekršajne, imovinskoppravne i krivične. Naravno sve one podrazumevaju zakonito sprovođenje postupka za utvrđivanje postojanja nepotizma, tj. povrede zakona i odgovornosti javnog funkcionera. Osnovna slabost ovakvih sankcija, uzrokovana mnogobrojnim uzrocima o kojima bi valjalo prozboriti u posebnom razmatranju, je njihova nedovoljna delotvornost.

5. Ustavni i zakonski okvir za sprečavanje nepotizma

Budući da predstavlja predvorje ozbiljne („krupne“) korupcije, a da favorizovanje jednih (rođaka) na štetu drugih lica predstavlja vid diskriminacije građana, čiju zabranu propisuju svi demokratski ustavi XX i XXI veka, sukob interesa iz nepotizma javnih funkcionera je protivustavan i protivzakonit, te je stoga sankcionisan „sankcijom“ države, na osnovu ustava i zakona. Modaliteti ustavne zabrane sukoba interesa su različiti. Neki ustavi zabranu sukoba interesa „podrazumevaju“⁵⁹, ne ističući je eksplicitno u tekstu ustava, nego se posredno

⁵⁵ Isto, s. 193.

⁵⁶ V. čl. 58 Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije Republike Srbije.

⁵⁷ S. Rose-Ackerman, „Redesigning the State to Fight Corruption“, *Public Policy for the Private Sector*, World Bank Note #75 (Apr. 1996), p. 2; preuzeto iz: Karklins (bel. 50), s. 119.

⁵⁸ Razne mere i preporuke antikoruptivnih tela. – prim autora.

⁵⁹ Npr. Ustav Kraljevine Španije iz 1978. godine (Constitución Española, *Boletín Oficial del estado*, num. 311, de 29 de diciembre de 1978; prevod na srpski jezik M. Jovičić) u čl. 14 propisuje: „Španci su jednaki pred Zakonom, s tim što ne može doći do bilo kakvog diskriminisanja po osnovu rođenja, rase, pola, religije, ubeđenja ili bilo kog drugog ličnog ili socijalnog uslova ili okolnosti“. Čl. 35 st. 1 propisuje, pored ostalog, da: „Svi Španci imaju... pravo na rad i slobodan izbor zanimanja ili službe, pravo da društveno napreduju putem rada..., s tim što se ni u kom slučaju ne može vršiti diskriminacija...“, dok čl. 103 st. 3 propisuje: „Zakonom se regulišu status javnih službenika, prijem u javnu službu u skladu s načelima vrednosti i sposobnosti, ... sistem nespojivosti i garantije nepristrasnosti u vršenju njihovih službe“.

opredeljujući za nju preko drugih ustavnih normi, a samo uređivanje zabrane sukoba interesa prepuštaju zakonima; dok drugi ustavi takvu zabranu eksplicitno navode⁶⁰.

No, bez obzira na način uređivanja materije sukoba interesa, nesumnjivo je da nema demokratskog društvenog sastava i države vladavine prava u kojoj nije sistemski uređeno goruće pitanje sprečavanja sukoba interesa (i nepotizma kao njegovog posebnog oblika).

5.1. Ustavni i zakonski okvir u nekim državama u okruženju (primer Slovenije, Hrvatske i Makedonije)

Jedan od uslova za članstvo u Evropskoj uniji koji se našao pred državama iz našeg regiona je donošenje posebnog zakona o sprečavanju sukoba interesa i kontroli imovine javnih funkcionera u skladu sa standardima EU. O koliko dugom (i složenom) procesu donošenja (i popravljavanja) takvog zakona je reč, može se videti na primerima Slovenije i Hrvatske, članica, kao i Makedonije, kandidata za članstvo u Uniji. Uzimajući u obzir članstvo u EU kao proklamovani cilj svih država u regionu, posmatranjem pozitivnog antikorupcijskog prava tih država, jasno se uočava sličnost, po ugledu na nacionalna prava zemalja članica EU, zakonskih definicija sukoba interesa u važećim zakonima (kako onog koji se odnosi na privatni interes samog funkcionera, tako i onog koji se odnosi na privatne interese funkcioneru „bliskih“, tj. povezanih lica), kao i sličnost definicija kruga povezanih lica, koje tek u ponečemu osciliraju jedna u odnosu na drugu. Od države do države, razlikuju se samo zakonska rešenja u pogledu nadležnosti za rešavanje sukoba interesa i procedure utvrđivanja sukoba interesa i sankcija koje se izriču javnim funkcionerima.

U vezi sa pitanjem regulisanja materije sukoba interesa zanimljiv je primer Slovenije, koja je postala punopravni član EU 1. januara 2004. godine. Do tog datuma, ona je već morala imati zakonsku regulativu o sprečavanju korupcije (samim tim, i o sprečavanju sukoba interesa).

Ustav Republike Slovenije⁶¹, donet 1991, a noveliran 1997, 2000, 2003. i 2004. godine, ne sadrži eksplicitnu odredbu o zabrani sukoba interesa, ali je ustavni okvir za sprečavanje sukoba interesa (i nepotizma), pored opštih odredaba o vladavini prava i podeli vlasti, dat npr. i odredbom čl. 14, koja proklamuje jednakost osnovnih sloboda i prava za sve. Takođe, čl. 49 Ustava u st. 1 proklamuje pravo na rad, dok u st. 3 propisuje da je svakome pod jednakim uslovima dostupno svako radno mesto.

Na osnovu datog ustavnog okvira Državni zbor Slovenije nekoliko puta se upuštao u donošenje antikorupcijskih zakona, kojima je bio zabranjen nepotizam kao oblik sukoba interesa. Najpre je 1992. godine donet Zakon o nespojivosti vršenja javne funkcije s plaćenom delatnošću⁶². U

Takođe, u Ustavu Hrvatske od 06. 07. 2010. (NN RH 56/90; 135/97; 8/98 – pročišćeni tekst; 113/00; 124/00 – pr. tekst; 28/01; 41/01 – pr. tekst, 55/01 – ispravak; 76/10) ne postoji eksplicitna odredba o zabrani sukoba interesa. Slično kao u Ustavu Kraljevine Španije, čl. 14 Ustava Hrvatske definiše da: “Svatko u Republici Hrvatskoj ima prava i slobode...” (st. 1), kao i jednakost svih pred zakonom (st. 2), dok je u čl. 55 st. 2, pored ostalog, propisano: “...svakomu je *pod jednakim uvjetima dostupno svako radno mjesto i dužnost*”. Takođe, u čl. 66 st. 1 ovog ustava propisano je da je obrazovanje u Republici Hrvatskoj “svakomu dostupno, pod *jednakim uvjetima*, u skladu sa njegovim sposobnostima”.

⁶⁰ Ustav Republike Srbije od 06. 11. 2006 (Sl. gl. RS 98/06) zabranu sukoba interesa propisuje u svom čl. 6.

⁶¹ Ustava Republike Slovenije, Ur. l. RSI. 33/91-I, 42/97, 66/2000, 24/03 in 69/04.

⁶² Zakon o nezdružljivosti opravljavanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo, Ur. l. RSI 49/92 in 50/92 – popr.

okviru harmonizacije zakonske regulative sa regulativom EU, dva dana pre formalnog pristupanja Slovenije EU, 29. decembra 2003. godine, donet je Zakon o sprečavanju korupcije⁶³, koji je prestao da važi početkom 2006. godine, donošenjem novog Zakona o nespojivosti vršenja javne funkcije sa plaćenom delatnošću⁶⁴.

Danas je materija sukoba interesa u Sloveniji uređena Zakonom o integritetu i sprečavanju korupcije⁶⁵, kojim se sankcioniše i nepotizam. Tim zakonom „sukob interesa“ definiše se kao „okolnosti u kojima privatni interes službenog lica⁶⁶ utiče ili stvara privid da utiče na nepristrasno i objektivno izvršavanje njegovih javnih zadataka“ (čl. 4 st. 1 tač. 12); „privatni interes službenog lica“ je definisan kao imovinska ili neimovinska korist za njega, članove njegove porodice i za druga fizička ili pravna lica sa kojima ima ili je imalo lične, poslovne ili političke kontakte (čl. 4 st. 1 tač. 13), dok su kao „članovi porodice“ (mogući beneficijari nepotizma) pobrojani supružnik, deca, usvojenici, roditelji, usvojitelji, braća, sestre i lica koja sa službenim licem žive u zajedničkom domaćinstvu ili vanbračnoj zajednici. Intencija ka sprečavanju nepotizma uočava se i na osnovu odredbe čl. 35 st. 2 Zakona, kojom je propisana zabrana organu ili organizaciji u javnom sektoru koji sprovode javnu nabavku, da imaju poslovnu saradnju sa članovima porodice funkcionera. U čl. 37 slovenačkog zakona propisana je dužnost izbegavanja sukoba interesa. St. 2 tog člana, pored ostalog, eksplicitno zabranjuje nepotizam: „Službeno lice ne sme svoju funkciju ili službu upotrebiti za to da za sebe ili nekog drugog ostvari bilo kakav nedozvoljen privatni interes“. U vezi sa ovom zabranom, u čl. 38 st. 1 ovog zakona propisana je obaveza službenog lica „koje, pri nastupanju službe ili funkcije ili u toku njenog obavljanja, utvrdi sukob interesa ili mogućnost da do njega dođe,“ da o tome odmah pismeno obavesti svog starešinu ili direktno Komisiju za sprečavanje korupcije, ako starešinu nema, te da odmah prestane s radom u stvari gde je došlo do sukoba interesa osim u slučaju kada bi odlaganje izazvalo opasnost.⁶⁷ I u ovom, kao i u slučaju kada „službeno lice“ ne poštuje obavezu obaveštavanja o sukobu interesa ili o mogućnosti za njegov nastanak, sukob interesa utvrđuje Komisija za sprečavanje korupcije, u postupku propisanom zakonom. Povodom utvrđenog nepotizma moguće je inicirati postupak pred nadležnim prekršajnim sudom, u kojem mogu biti izrečene značajne novčane sankcije.

Hrvatska je postala punopravni član Evropske Unije 1. jula 2013. godine. I ona je pre pristupanja EU morala harmonizovati svoje zakonodavstvo i u oblasti sprečavanja korupcije.

Ni važeći Ustav Republike Hrvatske nema eksplicitne odredbe o zabrani sukoba interesa, ali su određene osnovne odredbe i odredbe o ljudskim pravima tog ustava dale ustavni okvir za sprečavanje sukoba interesa.⁶⁸ Materija sukoba interesa u Hrvatskoj na sveobuhvatan je način uređena Zakonom o sprječavanju sukoba interesa⁶⁹, koji je u pravnom poretku Hrvatske stupio

⁶³ Zakon o preprečavanju korupcije, Ur. l. RSl. 2/04.

⁶⁴ Zakon o nezdružljivosti obavljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo, Ur. l. RSl. 20/06 in 33/07 – odločba Ustavnog suda.

⁶⁵ Zakon o integritetu in preprečenju korupcije, Ur. l. RSl. 45/10, 26/11, 43/11 in 69/11.

⁶⁶ Zakon daje širok krug službenih lica, u koji ne spadaju samo javni funkcioneri. Prema odredbi čl. 4 st. 1 tač. 10 “službena lica su funkcioneri, službenici na položaju i drugi javni službenici, nosioci poslovnih funkcija i članovi organa upravljanja, rukovođenja i nadzora u subjektima javnog sektora”.

⁶⁷ Slovenački zakonodavac ostao je nedorečen u tome o kakvoj je opasnosti reč. Smatramo da treba uzeti da se radi o opasnosti po javni interes.

⁶⁸ V. bel. 59.

⁶⁹ NN RH 26/11, 12/12, 124/12 i 48/13.

na mesto ranijeg, po sistematičnosti i dometu efekata mnogo oskudnijeg, Zakona o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti⁷⁰ iz 2003. godine. Značaj Zakona o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti iz 2003, koji je Hrvatski sabor doneo ispunjavajući jednu od obaveza u okviru pregovora o pristupanju EU, nalazi se, pre svega, u činjenici da su ovim zakonom zamenjena nekonzistentna zakonska rešenja u vezi sa uređenjem sukoba interesa (i nepotizma) iz Zakona o obvezama i pravima državnih dužnosnika⁷¹, donetog 1998. godine, koji je dotad važio.

Zakon o sprječavanju sukoba interesa⁷² iz 2011. godine, u čl. 1 ponavlja cilj zakonodavca definisan prethodnim zakonom - sprečavanje sukoba interesa, dodajući kao svrhu i „jačanje integriteta, objektivnosti, nepristrasnosti i transparentnosti u obnašanju javnih dužnosti, te jačanje povjerenja građana u tijela javne vlasti“. Odredbama čl. 2 tog zakona zabranjuje se javnim funkcionerima da pri vršenju funkcije svoj privatni interes stavljaju iznad javnog interesa (st. 1), a sukob interesa postoji kad su privatni interesi funkcionera u suprotnosti s javnim interesom. Naročito kada privatni interes javnog funkcionera utiče na njegovu nepristrasnost u vršenju javne funkcije ili se osnovano može smatrati da privatni interes funkcionera utiče na njegovu nepristrasnost u vršenju javne funkcije ili privatni interes funkcionera može uticati na njegovu nepristrasnost u vršenju javne funkcije (st. 2). Ovde se u odnosu na ranije zakone pojam sukoba interesa ekstenzivnije tumači, ne samo kao neposredni uticaj privatnog interesa funkcionera na njegovu nepristrasnost, već i kao osnovana sumnja da takav uticaj postoji, kao i mogućnost da će do takvog uticaja doći. Onima koji primenjuju zakon ostavljen je „vruć krompir“ razgraničenja ovih vidova sukoba interesa. U čl. 3 st. 1 Zakona pobrojano je ukupno 45 javnih funkcija i tipova funkcija koji spadaju u krug obveznika prema ovom zakonu, dok su u st. 2 i 3 propisani i dodatni vršioci („obnašatelji“) dužnosti i „rukovodeći državni službenici“ na koje se Zakon primenjuje; uz izuzimanje lica koje imenuje predsednik Republike u skladu sa odredbama Zakona u službi u oružanim snagama Republike Hrvatske. Zanimljivo je da je zakonodavac, u odnosu na prethodno zakonsko rešenje, suzio krug članova porodice, izuzimajući iz njega pobočne i tazbinske srodnike, umanjujući na taj način domet zakonskog sankcionisanja nepotizma (čl. 4 st. 2). Nepotizam se jasno zabranjuje odredbom čl. 5 st. 3 Zakona⁷³. O nepotizmu se govori i u čl. 7 Zakona, kojim je propisana zabrana funkcionerima da ostvare ili dobiju pravo u slučaju da se krši načelo jednakosti pred zakonom; da utiču na odluku nekog organa ili lica „radi osobnog probitka ili probitka povezane osobe“; da koriste povlašćene informacije o delovanju državnih organa „radi osobnog probitka ili probitka povezane osobe“; da ni na koji način ne smeju da koriste položaj funkcionera uticanjem na odluku zakonodavne, izvršne ili sudske 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 osobi“. U čl. 17 st. 2 Zakona eksplicitno se propisuje zabrana poslovnom subjektu, u kojem „članovi obitelji“ funkcionera imaju minimum 0,5% udela u kapitalu, da stupe direktno ili indirektno u poslovni odnos sa organom u kome je javni funkcioner sa njima povezano lice. Narednim čl. 18 predviđena je dužnost funkcionera da blagovremeno obavesti Povjerenstvo o

⁷⁰ NN RH 163/03, 94/04, 48/05, 141/06, 60/08, 38/09 i 92/10.

⁷¹ NN RH 101/98, 135/98, 105/99, 25/2000, 73/2000, 30/01, 59/01, 114/01 i 153/02.

⁷² NN RH 26/11, 12/12, 124/12, 126/12 – odluka US i 48/13.

⁷³ “Dužnosnici ne smiju koristiti javnu dužnost za osobni probitak ili probitak osobe koja je s njima povezana. Dužnosnici ne smiju biti ni u kakvom odnosu ovisnosti prema osobama koje bi mogle utjecati na njihovu objektivnost“.

eventualnom zasnivanju poslovnog odnosa s poslovnim subjektom u kome je jedan od vlasnika „član obitelji“, kao i postupanje Povjerenstva u takvom slučaju. Veoma važna odredba, sa aspekta sprečavanja sukoba interesa iz nepotizma propisana je u st. 5 navedenog člana, kojom se utvrđuje ništavost pravnog posla, nastalog uz povredu opisane zabrane.

Za povredu opisanih zabrana nepotizma Povjerenstvu su stavljene na raspolaganje mere: opomene, obustave isplate dela neto mesečne plate i javnog objavljivanja odluke Povjerenstva. U odnosu na rešenje iz prethodnog zakona, zakonodavac je pooštrio sankciju obustave isplate neto mesečne plate i u pogledu iznosa (sa 1/3, na 1/2) i u pogledu trajanja obustave (sa 3 na maksimalno 12 meseci). Zanimljivo je da su, na osnovu odluke Ustavnog suda kojom su proglašene neustavnim odredbe čl. 46 i 47 Zakona, ukinute mere: predlog za razrešenje funkcionera sa javne funkcije i poziv za podnošenje ostavke na javnu funkciju.

Primer Makedonije, koja je krajem 2005. godine zvanično dobila status kandidata za članstvo u EU, u pogledu regulative u vezi sa sukobom interesa unekoliko je specifičan.

Ni makedonski Ustav⁷⁴ iz 1991. godine, sa ukupno 32 naknadno inkorporirana amandmana, nema posebnu odredbu o zabrani sukoba interesa. On okvir za zabranu sukoba interesa daje posredno, preko ustavnih odredaba kojima su npr. garantovana svakome: pravo na rad i na dostupnost svakog radnog mesta pod jednakim uslovima (čl. 32); dostupnost prava na obrazovanje svakome pod jednakim uslovima (čl. 44). Na temelju Ustava, zakonodavac u Makedoniji doneo je dva važeća zakona koji sadrže norme o sukobu interesa.

Zakon o sprečavanju korupcije⁷⁵, donet 2002. godine, pet puta je noveliran za osam godina. Posle svih izmena i dopuna, koje su odražavale potrebu za popunjavanjem pravnih praznina, Zakon je definisao korupciju kao iskorišćavanje funkcije, ovlašćenja, službene dužnosti i položaja radi ostvarivanja bilo kakve koristi za sebe ili drugog (čl. 1-a), čime je dat zakonski okvir i za sprečavanje sukoba interesa iz nepotizma. I čl. 2, koji proklamuje načelo zakonitosti pri vršenju funkcije, apostrofira zabranu sukoba interesa i nepotizma, te zabranu podređivanja zakonitog postupanja funkcionera njihovom ličnom interesu ili interesu drugog lica (st. 2). Čl. 4, koji „razrađuje“ ustavno načelo jednakosti, takođe govori o zabrani nepotizma i garantuje pravo svih da učestvuju na tržištu i slobodu konkurencije, bez straha od diskriminatorskog postupanja (st. 2). U tom smislu, čl. 5 st. 2 zabranjuje pozivanje na zakon ili drugi propis, radi ograničenja ili isključenja javnosti u cilju prikrivanja korišćenja funkcije, javnih ovlašćenja, službene dužnosti i položaja u cilju ostvarivanja koristi, pogodnosti ili prednosti za sebe ili za drugog.

Za određivanje pojma javnog funkcionera, službenog lica, pravnog i odgovornog lica u pravnom licu, lica koje vrši poslove od javnog interesa Zakon propisuje shodnu primenu odredaba Krivičnog zakonika (čl. 7 st. 1). Pojam koristi određen je kao ostvarivanje svakog vida koristi, pogodnosti ili prednosti za sebe ili drugo lice (čl. 7 st. 2). U st. 3 čl. 7 određen je pojam porodice (u smislu povezanih lica). U krug članova porodice ulaze bračni drug, deca, roditelji, braća i sestre, usvojlac i usvojenik s kojima funkcioner živi u porodičnoj zajednici. Pojam je manjkav dvostruko. Najpre, zato što su iz kruga povezanih lica izuzeti vanbračni partner i tazbinski srodnici, a pobočno srodstvo ograničeno je prvim stepenom. Potom, značajnije, zakonodavac je propisao zajednički život u porodičnoj zajednici kao kumulativni uslov za postojanje porodične veze („semejstvo“) u smislu Zakona.

⁷⁴ Устав на Република Македонија, Сл. вес. РМ 52/91 и др.

⁷⁵ Закон за спречување на корупција, Сл. вес. РМ 28/02, 46/04, 126/06, 10/08, 161/08 и 145/10.

Zabrana nepotizma ishodi i iz čl. 22 Zakona, kojim je propisana zabrana funkcioneru, drugom službenom licu ili odgovornom licu javnog preduzeća, javne ustanove ili drugog pravnog lica koje raspolaže državnim kapitalom, da u vreme vršenja funkcije uspostavlja poslovne odnose s pravnim licem čiji je osnivač on ili neko od članova njegove porodice; odnosno u kojem je odgovorno lice član njegove porodice. Ako su takvi odnosi uspostavljeni ranije, funkcioner je obavezan da se izuzme od bilo kakvog odlučivanja i da obavezno obavesti Državnu komisiju za sprečavanje korupcije. Slična zabrana za funkcionera i članove porodice utvrđena je i u čl. 23 Zakona, u vezi sa korišćenjem državnih zajmova. Njime je propisan i nalog funkcioneru da odmah po saznanju, a najkasnije u roku od 10 dana, za dobijeni državni zajam u okolnostima u kojima je osnivač pravnog lica on ili član njegove porodice, o tome obavesti Državnu komisiju. I čl. 24 Zakona, kojim se uređuje postupak raspolaganja državnim imovinom u situaciji sukoba interesa, uvodi obavezu funkcionera koji raspolaže državnim kapitalom da odmah, a najkasnije u roku od 15 dana od dana izbora, imenovanja, zaposlenja ili stupanja na dužnost, prijavi Državnoj komisiji svaki promet državne imovine kojim se stupa u pravni odnos s pravnim licem čiji je osnivač on sâm ili član njegove porodice ili u kojem je odgovorno lice član njegove porodice.

Sa stanovišta sprečavanja nepotizma, posebno je značajan čl. 29 Zakona, koji propisuje zabranu funkcioneru da vrši uticaj radi zapošljavanja ili unapređenja člana svoje porodice u organu u kojem je izabran ili imenovan; ili u drugom državnom organu ili javnom preduzeću, javnoj ustanovi ili drugom pravnim licu koje raspolaže državnim kapitalom, a čije poslovanje nadzire organ u kojem funkcioner vrši funkciju (st. 1). Zakonodavac, dakle, teži sprečavanju korišćenja odnosa zavisnosti, nadzora i kontrole od strane funkcionera, radi ostvarivanja privilegije za povezano lice. U st. 2 propisana je obaveza funkcionera da o svakom izboru, imenovanju, unapređenju ili zaposlenju povezanog lica u situacijama iz čl. 29 st. 1 Zakona u roku od 10 dana od nastupanja takve činjenice obavesti Državnu komisiju.

Čl. 31 st. 1 Zakona uvodi zabranu funkcioneru da koristi informacije kojima raspolaže radi ostvarivanja koristi za sebe ili drugo lice, te je i ovim članom zabranjen nepotizam.

Za rešavanje sukoba interesa značajan je čl. 46 st. 1 Zakona, koji propisuje ništavost akata koji su plod korupcije. No, do ništavosti ne dolazi po sili zakona. Značaj se relativizuje i efekat primene razvodnjava davanjem mogućnosti traženja oglašavanja akata ništavim, svakom ko ima pravni interes da oglašavanje akta ništavim traži, ali i uslovljavanjem zahteva podnošenjem dokaza – pravnosnažne sudske odluke kojom je utvrđeno postojanje korupcije⁷⁶.

U cilju delotvornog rešavanja sukoba interesa propisane su novčane kazne za kršenje pobrojanih zabrana iz navedenih zakonskih članova, u rasponu od 500 do 1000 evra u protivvrednosti makedonske nacionalne valute, koje se izriču u postupcima pred nadležnim prekršajnim sudovima. Sa stanovišta kontrole efekta zakona bilo bi, međutim, zanimljivo izvršiti uvid u statistiku⁷⁷ izrečenih novčanih kazni javnim funkcionerima.

⁷⁶ Tako bi, kod zaposlenja lica na osnovu nepotizma, onaj ko je odlukom funkcionera oštećen imao pravo da traži oglašavanje odluke o prijemu u radni odnos ništavim, ali bi kao dokaz morao priložiti pravnosnažnu sudsku odluku koja utvrđuje da su odluka o prijemu u radni odnos i ugovor o zasnivanju radnog odnosa zasnovani na nepotizmu.

⁷⁷ Slab rezultat u procesuiranju koruptivnih dela u RM potencirao je i ambasador SAD u Skoplju, koji je, na forumu „Politika za antikorupciju“ 14. 10. 2014, izneo podatak da je Državna komisija tokom 2013. istražila 228 slučajeva, od kojih je samo 7 dobilo sudski epilog. Na sudu nije osuđen niko. „Корупцијата е петти најголем проблем на граѓаните во Македонија“, [http:// www.sitel.com.mk/korupcijata-e-petti-najgolem-problem-na-gragjanite-vo-makedonija](http://www.sitel.com.mk/korupcijata-e-petti-najgolem-problem-na-gragjanite-vo-makedonija) (očitanje 21. 05. 2015).

Zakon o sprečavanju sukoba interesa⁷⁸ donet je 2007. godine, da popuni pravne praznine u Zakonu o sprečavanju korupcije (koje, uprkos brojnom noveliranju, nisu otklonjene), ali i kao procesni zakon, kojim je propisan postupak rešavanja sukoba interesa pred Državnom komisijom za sprečavanje korupcije, i mere za sprečavanje sukoba interesa.

Već pojmovima iz čl. 3 ovaj zakon „popravlja“ određene nedostatke Zakona o sprečavanju korupcije. Posmatrano iz ugla sprečavanja nepotizma, značajno je uvođenje pojma „bliskih lica“, kojim je proširen pojam „porodice“. Bliskim licima smatraju se lica koja su u bračnoj ili vanbračnoj zajednici sa službenim licem, svi krvni srodnici u pravoj liniji i u pobočnoj liniji zaključno s četvrtim stepenom srodstva, te tazbinski srodnici do drugog stepena srodstva. Definiše se i značajan pojam „izjave o postojanju interesa“ - izjave službenog lica o postojanju njegovih ličnih i privatnih interesa u vezi sa vršenjem funkcije. Takođe, i takođe bitno, krug lica koji spadaju u red službenih lica značajno je proširen. U pogledu funkcionera, Zakon se primenjuje, osim na najviše državne funkcionere, i na sva izabrana i imenovana lica od strane Skupštine i Vlade, ambasadore i druga imenovana lica u inostranstvu, sva imenovana lica u organima centralne i lokalnih vlasti, ili pravnim licima osnovanim od centralne ili lokalnih vlasti, na savetnike u opštinama i u Savetu grada Skoplja.

Zakon propisuje obaveze funkcionera da o sumnji na sukob interesa obavesti Državnu komisiju i da preduzme neophodne mere za sprečavanje uticaja privatnog interesa na svoja postupanja, do donošenja mišljenja Državne komisije (čl. 7); kao i obavezu izuzimanja u „okolnostima koje ukazuju na postojanje sukoba interesa“ (čl. 12). Propisana je i obaveza funkcionera da pri stupanju na funkciju podnose „izjavu o interesima“ (čl. 20).

U postupcima za utvrđivanje sukoba interesa na raspolaganju Državnoj komisiji stoje mere: javna opomena i inicijativa za pokretanje disciplinskog postupka radi utvrđivanja disciplinskog prekršaja, dok je zakonom predviđena inicijativa za razrešenje sa funkcije ukinuta odlukom Ustavnog suda 2010. godine.

5.2. Ustavni i zakonski okvir u Srbiji

Ustav Republike Srbije od 24. septembra 1990. godine⁷⁹ ne sadrži eksplicitnu odredbu o zabrani sukoba interesa. No, osim opšte odredbe iz čl. 13, koja proklamuje jednakost građana u pravima i dužnostima, te odredbe čl. 32 st. 1; koja proklamuje da je školovanje dostupno svakome pod jednakim uslovima, i čl. 35 st. 2; kojom je, pored ostalog, proklamovano da je svakome pod jednakim uslovima dostupno radno mesto i funkcija, Ustav sadrži jednu odredbu koja ga približava opredeljenju za eksplicitnu zabranu sukoba interesa⁸⁰.

U periodu od 1990. do 2004. godine, u Srbiji nije postojao zakon koji je na celovit način uređivao materiju sukoba interesa javnih funkcionera, već su norme kojima se reguliše sprečavanje sukoba interesa bile „razbacane“ po različitim zakonima.

⁷⁸ Закон за спречување на судир на интереси, Сл. вес. РМ 70/07, 114/09, 128/09, 98/10 – УС и 6/12.

⁷⁹ Sl. gl. RS, бр. 1/90; V. M. Radojević (ur), *Srpski ustavi od 1835. do 1990. godine sa ustavima Kraljevine SHS i Kraljevine Jugoslavije*, Beograd 2004, ss. 154 i dalje.

⁸⁰ „Svako je dužan da savesno i odgovorno vrši javnu funkciju“, čl. 53 st. 2 Ustava.

„Štete koje su ... nanete državi i građanima delovanjem javnih funkcionera i javnih službenika favorizovanjem privatnih interesa na račun javnih ... podstakle su zakonodavca ...“⁸¹ da donese Zakon o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija⁸².

5.2.1. Donošenje Zakona o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija

Zakon o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija (nadalje: Zakon o sprečavanju sukoba interesa) donet je aprila 2004. godine, kao plod intencije zakonodavca da se sukob interesa javnih funkcionera uredi posebnim zakonom. Time bi bila okončana praksa oskudnog i nekonzistentnog zakonskog normiranja zabrane sukoba interesa većim brojem parcijalnih normi, razasutih po raznim zakonima kojima su uređeni pojedini segmenti sistema. Pri činjenici da je Srbija na problem sukoba interesa reagovala zakonom kao jedna od poslednjih država u tranziciji i na začelju zemalja u regionu, što je ostavljalo široke mogućnosti za razne zloupotrebe funkcionera, koje su uticale na sveobuhvatno devastiranje njihovog i ugleda same države u narodu. Donošenjem posebnog zakona o sprečavanju sukoba interesa valjalo je uputiti odlučnu poruku društvu da će se država ozbiljno pozabaviti sprečavanjem ovog vida korupcije. Zakon o sprečavanju sukoba interesa donet je, stoga, kao zakon sa ozbiljnim namerama. No, petipogodišnja praksa postupanja po tom zakonu⁸³ pokazala je da su se ozbiljne namere zakonodavca vremenom izgubile u lavirintu nekonzistentnih i samoograničavajućih zakonskih rešenja samog Zakona.

Zakon o sprečavanju sukoba interesa konceptualno je sačinjen od tri celine normi koje regulišu tri osnovna pitanja kojima se zakon bavio: pitanje položaja javnih funkcionera, nespojivosti funkcija i sukoba interesa; pitanje imovine javnih funkcionera i primanja poklona u vezi sa vršenjem funkcije; i pitanje uspostavljanja i uređenja nezavisnog i samostalnog organa za sprovođenje zakona – Republičkog odbora za sprečavanje sukoba interesa.

Kakva je rešenja zakon nudio u vezi sa sprečavanjem sukoba interesa (podrazumevajući i nepotizam)?

Već u svom čl. 1 Zakon uspostavlja obavezu funkcionera da „javnu funkciju vrši tako da javni interes ne podredi privatnom, niti među njima izazove sukob“ (st. 1) i definiše sukob javnog i privatnog interesa kao situaciju „u kojoj funkcioner ima privatni interes koji utiče ili može uticati na vršenje njegove javne funkcije“ (st. 2), ali ne daje pojam privatnog interesa. To je prva ozbiljna manjkavost zakona, koja nije mogla biti amortizovana ni zabranom funkcioneru, iz čl. 4 st. 2, da koristi javnu funkciju za sticanje bilo kakve koristi ili pogodnosti za sebe ili povezano lice, kao ni pukim nabranjem pojedinih radnji koje su zabranjene funkcioneru u toku vršenja javne funkcije (čl. 6).

Odredbama čl. 2 Zakona zakonodavac je definisao krug lica koja se imaju smatrati funkcionerima. St. 1 tog čl. propisivao je da se javnom funkcijom smatra „funkcija koju lice – funkcioner vrši na osnovu izbora, postavljenja i imenovanja u organe Republike Srbije, autonomne pokrajine, opštine, grada i grada Beograda i u organe javnih preduzeća, čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina, opština, grad i grad Beograd“. Takvim

⁸¹ Šuput/Babić/Panovski (ur) (bel. 21), s. 27.

⁸² Sl. gl. RS 43/04.

⁸³ Zakon o sprečavanju sukoba interesa prestao je da važi 31. 12. 2009. godine.

definisanjem javne funkcije, izvan kruga funkcionera u smislu Zakona (i izvan domašaja datih zakonskih rešenja) ostaje poveći broj drugih funkcionera na svim nivoima vlasti. U vezi s tim, ako se isključivanje sudija Ustavnog suda, kao i svih nosilaca sudijskih i tužilačkih funkcija, iz kruga javnih funkcionera na koje se Zakon o sprečavanju sukoba interesa ne primenjuje (čl. 2 st. 2) može i pravdati težnjom zakonodavca da, radi obezbeđenja nezavisnosti sudske grane vlasti, njoj samoj prepusti i rešavanje sukoba interesa nosilaca sudijskih funkcija (ali, šta u tom slučaju sa tužiocima?), čini se da nema razložnog objašnjenja zašto zakonodavac ostavlja mogućnost da se posebnim zakonima uređuje i sukob interesa funkcionera imenovanih u organe ustanova i drugih organizacija čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina, opština, grad i grad Beograd (čl. 2 st. 3). Takvim rešenjem, pri činjenici oskudnih normi u vezi sa sprečavanjem sukoba interesa u drugim zakonima, ostavljeni su „izvan zakona“ npr. direktor i članovi upravnog odbora Narodnog pozorišta u Beogradu i svih drugih pozorišta u zemlji, direktor Narodne biblioteke Srbije i svih drugih biblioteka u zemlji, rukovodioci bolnica, domova zdravlja, kao i direktor i članovi organa upravljanja Agencije za privatizaciju, Agencije za privredne registre i sl. To je druga ozbiljna manjkavost tog zakona.

Posmatrano iz ugla sprečavanja nepotizma ovaj zakon, zanimljivo je, dao je unekoliko bolju definiciju povezanih lica „iz reda srodnika“ nego što je to slučaj sa potonjim Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije. Tako je odredbom čl. 4 st. 3 propisano da se povezanim licima, u skladu sa Zakonom, imaju smatrati bračni ili vanbračni drug funkcionera, krvni srodnik u pravoj liniji, a u pobočnoj liniji zaključno sa drugim stepenom srodstva, usvojilac i usvojenik, kao i tazbinski srodnik zaključno sa prvim stepenom srodstva.

Osnov za sankcionisanje nepotizma Zakon daje i u čl. 6, kojim su propisane radnje zabranjene za funkcionera. U st. 1 tog člana propisano je da je funkcioneru zabranjeno „da javnu funkciju koristi da bi uticanjem na odluku zakonodavne, izvršne ili sudske vlasti ostvario korist sebi ili drugom, stekao neko pravo ili pogodnost, zaključio pravni posao ili na bilo koji način interesno pogodio sebi ili drugom“. U st. 2 propisano da je funkcioneru zabranjeno da „stekne novo ili ostvari postojeće pravo za sebe ili drugog, ako time krši jednakost građana pred zakonom“ (tač. 1), „koristi, radi sticanja svoje ili tuđe koristi ..., znanja i obaveštenja do kojih je došao u vršenju javne funkcije, ako ona nisu dostupna javnosti“ (tač. 7), te da „ograničava, radi sticanja svoje ili tuđe koristi ... pristup javnosti znanjima i obaveštenjima koja su od javnog značaja...“ (tač. 8).

Prema čl. 7 st. 1, „ako organ ili telo raspravlja i odlučuje u stvari u kojoj funkcioner ili povezano lice ima privatni interes, funkcioner je dužan da postojanje privatnog interesa saopšti pre svog učešća u raspravi, a najkasnije pre početka odlučivanja“. ⁸⁴ Zanimljivo je da su od takve dužnosti izuzeti narodni poslanici, poslanici i odbornici, što predstavlja tzv. „stepenastu“ odgovornost raznih kategorija funkcionera za sukob interesa. ⁸⁵ Izuzimanje narodnih poslanika, poslanika skupštine AP i odbornika skupština jedinica lokalne samouprave od dužnosti propisane u čl. 7 st. 1 čini još jednu ozbiljnu manjkavost tog zakona.

⁸⁴ Ova odredba korespondira sa odredbom čl. 11 st. 2, kojom je propisano da „ako posumnja da neko činjenje ili nečinjenje može da izazove sukob interesa, funkcioner je dužan da zatraži mišljenje Republičkog odbora, što ne isključuje mogućnost pokretanja postupka u kome se odlučuje o tome da li postoji povreda ovog zakona“, kao sa još jednom mogućnošću ukazivanja na nepotizam.

⁸⁵ Pri čemu bi, npr. odbornik, bez sankcije za nepotizam, mogao da glasa o izboru svog bračnog druga za člana opštinskog veća, a u situacijama tesnih odborničkih većina čak i da presudi o njegovom izboru. Takvih slučajeva je nemali broj u skupštinskoj praksi lokalnih samouprava u Srbiji.

Sa druge strane, zanimljivo je da zakonodavac u st. 3 navedenog člana ostavlja mogućnost izuzeća funkcionera u situaciji sukoba interesa prema pravilima Zakona o opštem upravnom postupku, ali se ne upušta u propisivanje obaveze izuzimanja funkcionera u slučaju sukoba interesa u skladu sa ovim zakonom. U vezi sa tim, zakonodavac se nije potrudio ni da „obezbedi“ normu koja bi propisivala ništavost odluka koje je donosio ili u čijem je donošenju učestvovao javni funkcioner koji se našao u sukobu interesa.

U čl. 8 propisana je zabrana prenosa upravljačkih prava na povezano lice, te je i to jedan od zakonskih osnova za sprečavanje nepotizma. Sa tom odredbom iscrpljuju se zakonska rešenja usmerena na sprečavanje nepotizma kao posebnog oblika sukoba interesa.

Najveća manjkavost ovog zakona vezana je za izostanak obaveze organa izbora, imenovanja ili postavljenja funkcionera da reaguje i obavesti Republički odbor za sprečavanje sukoba interesa o postupanju u vezi sa merom preporuke za razrešenje javnog funkcionera sa funkcije, koju je ovaj organ izrekao. Imajući to u vidu, kao i činjenicu da nema odredaba o ništavosti odluka donetih „u sukobu interesa i iz nepotizma“, te da nisu predviđene kaznene odredbe za kršenje odredaba Zakona (čak ni onih o prijavljivanju imovine), može se zaključiti da je, ostavljen bez ikakve sankcije, sa merama koje imaju samo nekakvu moralnu dimenziju, taj zakon u svom totalitetu ostao „deklarativan“. Ne bi se pogrešilo ako bi se konstatovalo da je Narodna skupština Republike Srbije u aprilu 2004. godine donela „Rezoluciju o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija“.

5.2.2. Uređenje sukoba interesa po Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije

Odluka ustavotvoraca da se u Ustavu Srbije od 8. novembra 2006. godine propiše kao načelo i zabrana sukoba interesa bila je, možda, uzrokovana svešću o nedelotvornosti tada važećeg Zakona o sprečavanju sukoba interesa, ali je sasvim sigurno i plod potrebe da se odgovori na zahteve EU za energičnijom borbom protiv korupcije. Zabrana sukoba interesa pri vršenju državne ili javne funkcije propisana je odredbama čl. 6 Ustava, prema kojima niko ne može vršiti državnu ili javnu funkciju koja je u sukobu sa njegovim drugim funkcijama, poslovima ili privatnim interesima (st. 1), a postojanje sukoba interesa i odgovornost pri njegovom rešavanju se određuju Ustavom i zakonom (st. 2). O značaju koji je zabrani sukoba interesa pridat govori i činjenica da je norma o zabrani sukoba interesa svrstana među ustavna načela.

Na osnovu novog ustavnog okvira za sprečavanje sukoba interesa Narodna skupština Republike Srbije donela je 2008. godine Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije⁸⁶ (u daljem tekstu: Zakon o Agenciji), koji je počeo da se primenjuje od početka 2010. godine. Stupanjem na snagu ovog zakona prestao je da važi Zakon o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija, a nadležnosti Republičkog odbora za sprečavanje sukoba interesa u oblasti sukoba interesa prešle su na novoosnovanu Agenciju za borbu protiv korupcije.

Zakonom o Agenciji zakonodavac materiju sukoba interesa uređuje na sveobuhvatniji način nego što je to učinjeno prethodnim zakonom.

Pojam funkcionera ekstenzivniji je i ne trpi izuzetke. U čl. 2 Zakona o Agenciji (koji definiše pojmove) propisano je da je „funkcioner“ svako izabrano, postavljeno ili imenovano lice u

⁸⁶ Sl. gl. RS 97/08, 53/10, 66/11-US, 67/13-US, 108/13-dr. zakon, 112/13-dr. propis, 8/15.

organe Republike Srbije, autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave i organe javnih preduzeća i privrednih društava, ustanova i drugih organizacija čiji je osnivač, odnosno član Republika Srbija, autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave i drugo lice koje bira Narodna skupština. „Javna funkcija“ je definisana kao funkcija u organima Republike Srbije, autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave i organima javnih preduzeća i privrednih društava, ustanova i drugih organizacija čiji je osnivač, odnosno član Republika Srbija, autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave, kao i funkcija drugih lica⁸⁷ koje bira Narodna skupština, a podrazumeva ovlašćenja rukovođenja, odlučivanja, odnosno donošenja opštih ili pojedinačnih akata.

Novim zakonom pojam „sukoba interesa“ definisan je kao situacija u kojoj funkcioner ima privatni interes koji utiče, može da utiče ili izgleda kao da utiče na postupanje funkcionera u vršenju javne funkcije, odnosno službene dužnosti, na način koji ugrožava javni interes. „Privatni interes“ je opredeljen kao bilo kakva korist ili pogodnost za funkcionera ili povezano lice. Što se tiče povezanih lica, Zakon o Agenciji učinio je svojevrstan korak unazad u odnosu na prethodni zakon, izostavljanjem tazbinskih srodnika (zaključno s prvim stepenom) iz kruga povezanih lica. U krugu srodnika koji mogu biti „beneficijari“ koristi ili pogodnosti, ostali su supružnik ili vanbračni partner funkcionera, krvni srodnik u pravoj liniji, odnosno u pobočnoj liniji zaključno s drugim stepenom srodstva, te usvojitelj ili usvojenik funkcionera. Je li izostavljanje tazbinskih srodnika samo previd zakonopisaca ili je učinjen sa namerom, ne može se sa sigurnošću oceniti. No, takav propust u definisanju pojma „povezanog lica“ predstavlja ozbiljnu manjkavost ovog zakona.

Norma o zabrani nepotizma sadržana je u odredbi čl. 27⁸⁸ st. 3 Zakona, kojom je propisano da je funkcioner dužan da izbegava stvaranje odnosa zavisnosti prema licu koje bi moglo da utiče na njegovu nepristrasnost u vršenju javne funkcije, a u slučaju da ne može da izbegne takav odnos ili takav odnos već postoji, da učini sve što je potrebno radi zaštite javnog interesa, kao i u odredbi st. 4 istog člana, kojom je propisano da funkcioner ne sme da koristi javnu funkciju za sticanje bilo kakve koristi za sebe ili povezano lice. Sa aspekta zabrane nepotizma odredbu čl. 27 st 3 treba tumačiti kao svojevrstnu zabranu javnom funkcioneru da zasnuje odnos nadzora, kontrole ili saradnje sa povezanim licem, a ako takav odnos već postoji ili se ne može izbeći, da stavljajući javni interes iznad interesa povezanog lica, izuzme sebe iz odlučivanja ili sprovođenja radnji koje bi povezanom licu omogućile sticanje određene koristi ili pogodnosti (tzv. *favorabilne* odluke i postupanja). Što se tiče odredbe st. 4 ovog člana, možda bi bilo delotvornije da su ostavljena neka od rešenja iz čl. 6 Zakona o sprečavanju sukoba interesa. Za razumevanje problema sukoba interesa i nepotizma, odnosno korišćenja funkcije za sticanje koristi za sebe ili povezano lice jasnije su odredbe pomenutog čl. 6 Zakona o sprečavanju sukoba interesa, kojima

⁸⁷ U definicijama pojmova „funkcioner“ i „javna funkcija“ postoji određeno razmimoilaženje u vezi sa statusom „drugih lica koje bira Narodna skupština“. Dok definicija pojma „funkcioner“ ne zahteva da lica izabrana od strane Narodne skupštine imaju ovlašćenja rukovođenja, odlučivanja, odnosno donošenja opštih ili pojedinačnih akata. Dotle definicija pojma javne funkcije upravo zahteva da ta lica imaju takva ovlašćenja. Ova nepreciznost u definisanju pojmova, koja nije izolovani incident u Zakonu o Agenciji, jedan je od uzroka za mnogobrojne teškoće u praktičnoj primeni Zakona. – prim. DM.

⁸⁸ Značaj čl. 27 Zakona o Agenciji za postupanje funkcionera u vezi sa vršenjem funkcije je nesumnjiv. Ovim članom, osim pomenutih odredaba iz st. 3 i 4, propisano je i da je funkcioner dužan da javnu funkciju vrši tako da javni interes ne podredi privatnom (st. 1), da je funkcioner dužan da se pridržava propisa koji uređuju njegova prava i obaveze i da stvara i održava poverenje građana u savesno i odgovorno vršenje javne funkcije (st. 2).

je propisano da je funkcioneru zabranjeno „da javnu funkciju koristi da bi uticanjem na odluku zakonodavne, izvršne ili sudske vlasti ostvario korist sebi ili drugom, stekao neko pravo ili pogodnost, zaključio pravni posao ili na bilo koji način interesno pogodio sebi ili drugom“ (st. 1); odnosno da je funkcioneru zabranjeno da „stekne novo ili ostvari postojeće pravo za sebe ili drugom, ako time krši jednakost građana pred zakonom“ (st. 2 tač. 1).

Za eliminisanje slučajeva nepotizma od velikog je značaja i „obaveza prijavljivanja o postojanju sukoba interesa“, koja je funkcionerima uspostavljena članom 32 Zakona o Agenciji. Prema st. 1 tog čl., funkcioner je dužan da, prilikom stupanja na dužnost i tokom vršenja javne funkcije, u roku od osam dana, pismeno obavesti neposredno pretpostavljenog i Agenciju o sumnji u postojanje sukoba interesa ili o sukobu interesa koji on ili sa njim povezano lice ima. Odredba sadrži jezičku nepreciznost u pogledu okolnosti od koje počinje da teče rok, što je takođe jedna od manjkavosti u ovom zakonu. Za stupanje na dužnost je jasno. No, šta ako se mogućnost sukoba interesa pojavi usred mandata? Mišljenja smo da početak toka roka valja vezati za nastupanje⁸⁹ činjenice koja predstavlja sukob interesa ili potencijalni sukob interesa. Značajna je i odredba st. 3 navedenog čl., koja uspostavlja obavezu Agenciji da funkcioneru koji se pridržao odredbe iz st. 1 predloži mere za otklanjanje sukoba interesa, kao i odredba st. 4 kojom se javni funkcioner podseća na uvek dostupnu mogućnost za izuzimanje iz postupka odlučivanja, u skladu sa zakonima koji uređuju sudski ili upravni postupak. Veliki praktični značaj za sprečavanje nepotizma mogla bi imati i odredba st. 5 Zakona, kojom je propisana ništavost pojedinačnog akta u čijem donošenju je učestvovao funkcioner, koji se zbog sukoba interesa morao izuzeti. Imala bi, samo da je u samoj odredbi propisano ko i u kakvom postupku utvrđuje tu ništavost, te da odredba nije relativizovana narednim st. 6⁹⁰, u kojem je propisan izuzetak od ništavosti, kojim je u pitanje dovedena svrsishodnost čitavog čl. 32, odnosno na osnovu kojeg su odredbe čl. 32 pretvorene u mogućnost funkcionera za delotvorno „izvinjenje“ zbog sukoba interesa.

Zakon o Agenciji predviđa određenu „zaštitu“ od nepotizma i zabranom funkcioneru da svoja upravljačka prava prenese na povezano lice, koja je uspostavljena u čl. 35 st. 1. Na drugoj strani, ostaje nejasno zbog čega je zakonodavac iz obaveze obaveštavanja Agencije u postupku javne nabavke izuzeo situaciju u kojoj, osim funkcionera, „vlasnik više od 20% udela ili akcija“ može biti i povezano lice, što je, takođe jedna od manjkavosti Zakona.

Zakonodavac je za povrede Zakona o Agenciji u vezi sa nepotizmom, Agenciji za borbu protiv korupcije, koja o utvrđivanju tih povreda odlučuje, na raspolaganje stavio tri mere: meru upozorenja, meru javnog objavljivanja preporuke za razrešenje (koja se ne može izricati neposredno izabranim licima i, razumljivo, funkcionerima kojima je prestala funkcija) i meru javnog objavljivanja odluke o povredi zakona (koja se izriče neposredno izabranim licima i

⁸⁹ Npr. direktor zdravstvene ustanove u kojoj je zaposlen njegov supružnik donosi rešenje o upućivanju supružnika na specijalizaciju – u tom slučaju rok od 8 dana počinje da teče od dana podnošenja zahteva za upućivanje na specijalizaciju; ili, kći dekana fakulteta prijavila se na konkurs za prijem u radni odnos na tom fakultetu, a do odlučivanja o prijemu još uvek nije došlo – u tom slučaju rok za postupanje u smislu čl. 32 st. 1 dekanu počinje da teče od trenutka saznanja za učešće njegove kćerke na konkursu, a svakako u roku od 8 dana od trenutka kada se dekanu dostavi mišljenje konkursne komisije.

⁹⁰ „Izuzetno od st. 5 ovog člana, neće biti ništav akt u čijem je donošenju učestvovao funkcioner koji je prijavio sukob interesa u skladu sa ovim zakonom, ukoliko nije bilo moguće da se odredi drugo lice koje bi učestvovalo u donošenju akta.“ - podvukao DM. Takva norma daje mogućnost za razna funkcionerska „izvinjenja“ zbog nepotizma.

funkcionerima po prestanku funkcije). Ni jedna od tri mere nema obligatorni karakter. Kad je u pitanju mera javnog objavljivanja preporuke za razrešenje, povodom inicijative za razrešenje funkcionera, koju Agencija upućuje organu koji je funkcionera izabrao, imenovao ili postavio, nije dužan da donese odluku o razrešenju, već samo da obavesti Agenciju o merama koje je povodom mere Agencije preduzeo. Takva politika sankcionisanja ne odvrća javne funkcionere od povreda zakona, što je takođe jedna od manjkavosti Zakona.

U Zakonu o Agenciji je, među kaznenim odredbama, propisana i novčana kazna za prekršaje, zbog kršenja odredaba Zakona, koje se izriču u postupku pred nadležnim prekršajnim sudom. Novčana kazna je propisana u rasponu od 50.000 do 150.000 dinara⁹¹. Međutim, slučajno ili namerom zakonodavca, novčana kazna nije predviđena za povredu čl. 27 Zakona, što je takođe velika manjavost ovog zakona. Posmatrano sa aspekta zaštite od nepotizma ta je manjkavost još veća, jer prekršajnim sudovima na raspolaganju najčešće stoji samo sankcionisanje povrede čl. 32 Zakona, čije su odredbe, kako je rečeno, relativizovane.

Sumarno, posmatrajući Zakon o Agenciji (sa svim njegovim vrlinama i manama u domenu sprečavanja sukoba interesa) može se zaključiti da taj zakon, iako predstavlja svojevrsni korak napred u odnosu na prethodni Zakon o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija, zbog pobrojanih manjkavosti, unutrašnjih kontradiktornosti (koje zahtevaju posebnu opservaciju) i nejasnog jezika zakona, predstavlja još jedan slabo uspeli pokušaj u domenu sprečavanja sukoba interesa, koji je odraz „zbunjenosti“ države u reagovanju na sukob interesa (i nepotizam kao njegov kvalifikovani oblik).

5.3. Slabosti zakonskog okvira za sprečavanje nepotizma

Uporedni prikaz (dugog i nimalo lakog) toka stvaranja zakonske regulative za sprečavanje sukoba interesa u trima bivšim jugoslovenskim republikama, od kojih su dve članice Evropske unije, a treća kandidat za članstvo, govori u prilog tezi da se još ne nalazi potpuno delotvorna regulativa koja bi sukob interesa svela na „razumnu“ meru, tako da ne bude ozbiljna pretnja vladavini prava i uvod u sistemsku korupciju. Primeri Slovenije, Hrvatske i Makedonije pokazuju da je proces zakonskog „kroćenja“ sukoba interesa (i nepotizma kao njegovog kvalifikovanog oblika) dug, krivudav i dinamičan. To se jasno vidi iz stalnog (negde i višedecenijskog) „popravljanja“ prvih zakonskih rešenja, kroz donošenje zakona o izmenama i dopunama zakona ili kroz donošenje potpuno novih zakona. Popravljanja, koje je gotovo uvek na sredini između potrebe da se efektivno deluje u sprečavanju ovog koruptivnog fenomena i straha da se energičnim delovanjem nezavisnih antikorupcijskih organa ne utiče na izbornu volju građana potvrđenu na izborima. I koje, kao takvo, uvek rezultuje mlitavim, najčešće moralnim sankcijama.

U vezi sa navedenim, kad je u pitanju nepotizam, gotovo je belodana sklonost zakonodavaca da u svojim zakonskim rešenjima prevede činjenicu da se kod ovog oblika sukoba interesa u lancu pribavljanja koristi ili pogodnosti na štetu javnog interesa nalaze ne samo funkcioneri, kao neposredni donosioci odluka, već i beneficijari koristi i pogodnosti – povezana lica; tako da ta lica u postupku sankcionisanja nepotizma ostaju sankcijom gotovo neokrznuta. (iz ove konstatacije treba izuzeti prilično jasnu „antikorupcijsku klauzulu“ o ništavosti pravnih poslova

⁹¹ Oko 400 do oko 1200 evra, u dinarskoj protivvrednosti – prim. DM.

nastalih, između ostalog, i iz nepotizma, u Sloveniji⁹², odnosno odredbe o naknadi štete zbog ništavih ugovora u Hrvatskoj⁹³).

Takvo delovanje zakonodavaca, iako omeđeno i usmeravano jasnim pravilima Evropske unije, ustvari ukazuje na istinu da stvaranje efikasnih zakona za sprečavanje sukoba interesa prevashodno zavisi bar od dva „vanzakonska“ uslova. Prvi takav uslov je politička volja za stvaranje uređenog demokratskog društva vladavine prava. Drugi uslov je podizanje nivoa svesti građana o štetnosti (po društvo u celini, ali i po svakog pojedinca) sukoba interesa i nepotizma kao pandemičnog fenomena.

U navedenom kontekstu, ni Republika Srbija nije nekakav, za sebe i po sebi, primer.

6. Problem nepotizma u zemljama zapadnog Balkana

Veliki problem nepotizma u zemljama našeg regiona proteže se do danas i, prema „okolnostima slučaja“, ne vidi se ikakav pomak u razrešenju ili smanjivanju takvog sukoba interesa. Iako se postjugoslovenske države Zapadnog Balkana razlikuju po tome što su neke uspele da formalnu uđu u veliku porodicu evropskih naroda, dok drugima to još uvek nije pošlo za rukom, čini se da su korupcija i (u okviru nje) nepotizam nešto što ih i dalje vezuje i spaja. Kada je o nepotizmu reč, u ovim državama njega ima u svim sferama javnog angažovanja, na svim nivoima vlasti, do te mere da je nekad posve banalan.

6.1. Situacija u državama u okruženju

Istraživanje hrvatskog internet portala www.posao.hr s kraja 2013. godine pokazalo je da je 88,2% ispitanika posvedočilo postojanje nepotizma prilikom zapošljavanja. „Što više, gotovo trećina ispitanika izjavila je, također, kako je trenutni posao dobila uz pomoć 'veze', a drugih 11,4 % da je na isti način zaposleno na bivšem radnom mjestu. Što znači da je gotovo polovica ispitanika sudjelovala u ovom obliku korupcije. Koliko je poguban nepotizam kao blaži oblik korupcije jasno se pokazuje nakon dva desetljeća uhljebljivanja i tko zna koliko tisuća 'ukopanih' kadrova, često na izmišljenim radnim mjestima, zbog kojih Hrvatska i nakon ulaska u Europsku uniju ne može isplivati. Nepotizam kao korupcijska pojava vrlo je slabo definiran zakonskim rješenjima, a iako ima destruktivan učinak jednako na realni i javni sektor, javnost gotovo da i ne reagira, a kamoli da se zbog toga pokreću sudski postupci ili barem istrage. Građani su očito navikli na nepotizam i doživljavaju ga kao nužno zlo, dok nadležne institucije, zaražene istom bolešću, ne pokazuju volju za rješavanjem problema“.⁹⁴

Prema navedenom istraživanju, kao i na osnovu raznih drugih medijskih osvrtu na nepotizam u Hrvatskoj, može se zaključiti da se sukobi interesa iz nepotizma najčešće događaju prilikom zapošljavanja ili unapređenja u službi u javnom sektoru. Primera radi, dekan Veleučilišta „Marko

⁹² Čl. 14 slovenačkog Zakona o integritetu i sprečavanju korupcije.

⁹³ Čl. 17 hrvatskog Zakona o sprječavanju sukoba interesa.

⁹⁴ T.V, Dva desetljeća nepotizma u Hrvatskoj ne može ispraviti niti EU, *Narodni list*, 02. 02. 2014, <http://www.narodni-list.hr/posts/15395001> (očitanje 14. 05. 2015).

Marulić“ u Kninu za jednog od troje prodekana imenovao je svog sina⁹⁵ gradonačelnik Imotskog zaposlio je u opštini svoju kćer, izjavivši za novine: „Kakav sad sukob interesa?! Nepotizam je vama u glavi!“⁹⁶ Od prozivki javnosti zbog nepotizma nisu pošteđeni ni aktuelni hrvatski premijer⁹⁷, predsednik SDP, zbog kredita koji je Hrvatska banka za obnovu i razvitak (čiji je osnivač Vlada RH) odobrila njegovom rođenom bratu, nakon što je stupio na funkciju predsednika Vlade; kao ni jedna veoma poznata hrvatska sportistkinja⁹⁸, koja je, kao predstavnik opozicionog HDZ, nakratko prihvatila javnu funkciju člana gradskog veća u Šibeniku, samo da bi u gradskoj upravi zaposlila svoju rođenu sestru.

Stanje u pogledu nepotizma veoma je slikovito i u Crnoj Gori. Generalni direktor Radio televizije CG⁹⁹, nakon stupanja na funkciju 1. decembra 2011. godine, za veoma kratko vreme zaposlio je u tom Javnom servisu, na neodređeno vreme i bez prethodno raspisanog konkursa, „najmanje“ šest članova svoje porodice – zeta, sestrića, sestričinu, sestrinog zeta, bratanca i snahu. Takođe, raniji guverner Centralne banke¹⁰⁰, potonji ministar finansija, u vreme svog mandata u Centralnoj banci zaposlio je svog sestrića. Zanimljiv je i slučaj ranijeg direktora Zavoda za zapošljavanje CG¹⁰¹, koji je u vreme svog mandata zaposlio svoju suprugu, da bi nakon njegovog odlaska na poslaničku funkciju, supruga preuzela funkciju direktora Zavoda za zapošljavanje. Primeri nepotizma u lokalnoj samoupravi u Crnoj Gori još su drastičniji.

Nepotizam, takođe, potresa i oba entiteta Bosne i Hercegovine, kao i mali broj zajedničkih centralnih organa. Zbog nepotizma su javno prozvani premijerka Republike Srpske i raniji premijer Federacije BiH. Bosanskohercegovačka javnost reagovala je burno na činjenicu da je sin predsednice vlade¹⁰² RS zaposlen u JP „Elektroprenos“, jedinom zajedničkom za oba entiteta. Istini za volju, u tom slučaju teško je dokazati sukob interesa, ali je za proučavanje nepotizma mnogo zanimljiviji podatak da je premijerkin suprug, inače direktor Zavoda za izgradnju Banja Luke, svom ocu penzioneru dodelio na korišćenje stan u vlasništvu Zavoda, iako stari gospodin nikad nije bio zaposlen u Zavodu. Raniji federalni premijer¹⁰³ ušao je u sukob interesa kad je za

⁹⁵ Nepotizam trese Veleučilište: „Ovo kao da se ne događa u Hrvatskoj, već u Pjongjangu“, *Jutarnji list*, 03. 02. 2014, <http://www.jutarnji.hr/nepotizam-trese-veleuciliste-ovo-kao-da-se-ne-desava-u-hrvatskoj-vec-u-pjongjangu-1161362/> (očitanje 14. 05. 2015).

⁹⁶ GRADONAČELNIK IMOTSKOG ZAPOSILIO KĆER 'Kakav sad sukob interesa?! Nepotizam je vama u glavi', <http://www.jutarnji.hr/gradonacelnik-imotskog-oglasom-nudi-kceri-posao/1127607/> (očitanje 14. 05. 2015).

⁹⁷ Zoran Milanović, vidi: Milanovićev nepotizam: Evo svih afera povezanih s premijerovom rodbinom, <http://direktno.hr/en/2014/direkt/3130/Milanovic%C4%87ev-nepotizam-Evo-svih-afere-povezanih-s-premijerovom-rodbinom.htm> (očitanje 14. 05. 2015).

⁹⁸ Mišura je zabila tricu: ušla je u gradsko vijeće, izašla iz njega i malo zaposlila sestru, www.vecernji.hr/dalmacija/misura-je-zabila-tricu-usla-je-u-gradsko-vijece-izasila-iz-njega-i-malo-zaposlila-sestru-921400 (očitanje 14. 05. 2015).

⁹⁹ Zaposlio snahu, sestrića, sinovca, dvojicu zetova..., <http://www.vijesti.me/vijesti/zaposlio-snahu-sestrica-sinovca-dvojicu-zetova-819566> (očitanje 17. 05. 2015).

¹⁰⁰ Zapošljavanje u Centralnoj banci Crne Gore: kćerke, snahe, sestrići, sinovi..., <http://www.vijesti.me/ekonomija/zaposljavanje-u-cbcg-kcerke-snahe-sestrici-sinovi-113625> (očitanje 17. 05. 2015).

¹⁰¹ Vlast u državnim organima isplela mrežu za familiju i prijatelje, <http://www.vijesti.me/vijesti/vlast-u-drzavnim-organima-isplela-mrezu-za-familiju-i-prijatelje-103204> (očitanje 17. 05. 2015).

¹⁰² Porodične veze u Republici Srpskoj, www.zurnal.ba/novosti/18346/porodicne-veze-u-republici-srpskoj-premijerka-zbrinula-muza-sina-djevera-svekra-rodjake (očitanje 17. 05. 2015).

¹⁰³ Nermin Nišić, U državnim i javnim službama sve sama rodbina funkcionera, <http://www.radiosarajevo.ba/novosti/162940/u-drzavnim-i-javnim-sluzbama-sve-sama-rodbina-funkcionera> (očitanje 21. 05. 2015).

direktora javnog preduzeća „Autoceste Federacije BiH“, čiji je osnivač Federalna vlada, postavio svog rođenog brata. Zanimljiv je i slučaj ranijeg srpskog člana predsedništva BiH¹⁰⁴, koji je mesto glavnog savetnika, kao „požrtvovan tast“, poverio svom zetu. Angažovanje na rešavanju sukoba interesa u BiH dodatno je obesmišljeno tzv. „institucionalnom prazninom“¹⁰⁵, nastalom početkom 2014. godine, kada je nadležnost za postupanje u vezi sa sukobom interesa oduzeta Centralnoj izbornoj komisiji i dodeljena entitetskim regulatornim telima koja još uvek ne funkcionišu u punom kapacitetu.

O nepotizmu u Makedoniji slikovito govore medijski naslovi: „Pri zapošljavanju u pozorištima ima neregularnosti i nepotizma“¹⁰⁶, „Plagijat, nepotizam i skandal na Ohridskom univerzitetu“¹⁰⁷, „Korupcija je peti najveći problem građana Makedonije“¹⁰⁸. Da na nepotizam nije imuna ni Slovenija, prva članica EU među zemljama u regionu, primera radi, govori jedan banalan slučaj izvoza nepotizma iz Slovenije¹⁰⁹ u evropske institucije. Jedan član tima ranijeg premijera Janše i raniji slovenački predstavnik u Evropskom parlamentu, tokom svog mandata evropskog poslanika, među troje asistenata na koje ima pravo zaposlio je svoju kćer i bivšu svastiku svog sina. Zanimljiv je i slučaj nadmetanja dva kandidata za gradonačelnika Maribora¹¹⁰ na lokalnim izborima u oktobru 2014. godine, koji su već bili na funkciji gradonačelnika u tom gradu. Jedan od njih je tokom svog mandata 2012. godine izazvao lavinu uličnih protesta i nereda, zbog umešanosti u korupciju i nepotizam, a drugi je neposredno pred izbore, kao trenutni gradonačelnik, dobio policijsku krivičnu prijavu zbog sklapanja ugovora s privatnim preduzećima čiji su vlasnici povezana lica, na štetu grada.

6.2. Situacija u Srbiji i praksa Agencije za borbu protiv korupcije

Ma i ovlašni pogled na bilo koje dnevne novine u Srbiji dovoljan je za zaključak kako je nepotizam široko rasprostranjen u zemlji. Tranzicijska nesnalaženja, nestabilan i još uvek nedovoljno izgrađen sistem vladavine prava, kao i dvoipodecenijska ekonomska kriza, uzrokovali su postojanje brojnih slučajeva nepotizma u svim sferama društva i gotovo na svim nivoima javne vlasti. O kako pandemičnom obliku korupcije je reč prilično dobro se može ilustrovati primerom nedavnog istraživanja koje je sproveo Udruženje „Doktorandi Srbije“. Na osnovu ankete koju je ovo udruženje sproveo (ciljna grupa ankete su bili studenti doktorskih studija), 80 % ispitanih navodi nepotizam, korupciju i negativnu selekciju, kao tri glavna razloga

¹⁰⁴ Nebojša Radmanović, Radmanović dao posao zetu, http://www.frontal.rs/index.php?option=btg_novosti&ednovosti (očitanje 21. 05. 2015).

¹⁰⁵ Nepotizam u javnim institucijama, <http://www.balkans.aljazeera.net/video/nepotizam-u-javnim-institucijama-bih> (očitanje 21. 05. 2015).

¹⁰⁶ <http://www.time.mk/c/07845sef556/sdsm-pri-vrabetovanjata-vo-teatrite-ima-neregularnosti-i-nepotizam.html> (očitanje 21. 05. 2015).

¹⁰⁷ Плагијат, непотизам и скандал во охридскиот Универзитет, <http://www.ohridon.com/m-naslovna/6633-2011-10-13-10-24-22.html> (očitanje 21. 05. 2015).

¹⁰⁸ <http://www.sitel.com.mk/korupcijata-e-petti-najgolem-problem-na-gragjanite-vo-makedonija> (očitanje 21. 05. 2015).

¹⁰⁹ Breji nepotizem ali nove smernice nepotizma v Sloveniji, http://www.zofijini.net/bodica_nepotizem (očitanje 21. 05. 2015).

¹¹⁰ Slovenija: drugi krug izbora za gradonačelnike, <http://www.vijesti.hrt.hr/259369/slovenija-drugi-krug-izbora-za-gradonačelnike> (očitanje 21. 05. 2015).

besperspektivnosti¹¹¹ za najobrazovanije u Srbiji, zbog čega 33% ispitanih planira skori odlazak iz zemlje. No, poraznije od toga deluje istina da je svest preovlađujuće većine građana oblikovana tako da se nepotizam ne samo prihvata, već se i odobrava i podrazumeva kao jedna od retkih mogućnosti da se dođe do posla, do kvalitetnog obrazovanja, do kvalitetne zdravstvene zaštite, do javne funkcije.

U dosadašnjoj praksi Agencije za borbu protiv korupcije, istini za volju, nije bilo otvorenih slučajeva nepotizma u najvišim državnim ili organima AP Vojvodine. Ali su sačmom nepotizma posuta razna javna preduzeća, ustanove ili organizacije, čiji su osnivači republika i pokrajina, a nepotizma izuzetno mnogo ima u organima, javnim preduzećima ili ustanovama jedinica lokalne samouprave.

Primeru radi, u prethodne dve godine rada Agencije¹¹² (1. januar 2013. – 31. decembar 2014. godine) pokrenuto je ukupno 144 postupka za odlučivanje o povredi zakona zbog sumnje na sukob interesa koji je posledica nepotizma, dok su počev od 1. januara 2013. zaključno sa 30 aprilom 2015. godine okončana ukupno 64 takva postupka, u kojima je izrečeno ukupno 49 mera javnog objavljivanja preporuke za razrešenje, 11 mera javnog objavljivanja odluke o povredi zakona i 3 mere upozorenja. Najviše postupaka zbog nepotizma pokrenuto je protiv funkcionera u ustanovama u sistemu obrazovanja i vaspitanja; na drugom mestu su funkcioneri u zdravstvenim ustanovama; za njima slede funkcioneri u organima lokalnih samouprava, javnim preduzećima, službama, ustanovama i organizacijama čiji je osnivač neka jedinica lokalne samouprave; potom (no, u osetno manjem broju) postupci su pokretani i mere izricane funkcionerima u republičkim javnim agencijama, ustanovama, institutima, a jedan takav postupak vođen je i protiv javnog funkcionera koji funkciju vrši u organu državne uprave. Kad su u pitanju ustanove u sistemu obrazovanja i vaspitanja, neprikosnoveno prvo mesto po broju pokrenutih postupaka pripada funkcionerima u ustanovama osnovnog i srednjeg obrazovanja, na drugom mestu su predškolske ustanove, a nepotizam je procesuiran i u više visokoškolskih ustanova i fakulteta. U vezi sa lošom ekonomskom situacijom u zemlji, kao posledica visoke stope nezaposlenosti, sa jedne strane, i nekonzistentne zakonske regulative, sa druge, dominantan broj slučajeva nepotizma na svim nivoima odnosi se na administrativni nepotizam radi prijema u radni odnos povezanog lica (po čemu se Srbija nimalo ne razlikuje od većine zemalja u regionu), ali ima, na primer, i slučajeva poslovne saradnje organa ili ustanove u kojoj funkcioner vrši funkciju sa privrednim subjektom na čijem je čelu povezano lice, ili učestvovanja javnog funkcionera u izboru ili imenovanju povezanog lica za javnog funkcionera (što je specijalnost u organima jedinica lokalne samouprave). Imajući u vidu zapošljavanje povezanih lica kao dominantan predmet sukoba interesa, svest javnih funkcionera da postupaju suprotno zakonu ali „da se tako mora“, te uobičajena pravdanja javnih funkcionera u postupcima da bi (da nisu dospeli u sukob interesa iz nepotizma) ugrozili pravo na rad (ili druga Ustavom garantovana prava) svojih povezanih lica, nepotizam u Srbiji možemo nazvati tzv. *vulgarnim nepotizmom*,

¹¹¹ Doktorirao a nema posao, *Blic*, broj od 04. 06. 2015, <http://www.blic.rs/Vesti/Drustvo/564813/DOKTORIRAO-A-NEMA-POSAO> (očitanje 07. 06. 2015).

¹¹² Periodična analiza Sektora za rešavanje o sukobu interesa i kontrolu prenosa upravljačkih prava Agencije za borbu protiv korupcije, obavljena u aprilu 2015. godine.

koji najčešće donosi sitnu, prizemnu korist beneficijarima¹¹³, ali nanosi veliku štetu pravnom poretku i antikoruptivnoj svesti građana.

Pandorinu kutiju u hvatanju u koštac Agencije sa nepotizmom, otvorio je (u okviru datog zakonskog okvira uspešno okončan) postupak¹¹⁴ iz 2011. godine, koji je vođen protiv dekana jednog državnog medicinskog fakulteta. Taj javni funkcioner je, tokom svog (neprirodno dugog i zakonu suprotnog) mandata, na fakultetu zaposlio više od deset svojih bližih i daljih srodnika (i tazbinskih srodnika), od kojih je sankcionisan „samo“ za četiri zapošljavanja iz nepotizma (sin, kćerka, zet, prija), dok ostali slučajevi nisu mogli biti sankcionisani, jer su nastali pre početka primene Zakona o Agenciji. Funkcioneru je u prvostepenom postupku izrečena mera javnog objavljivanja preporuke za razrešenje, koja je potvrđena i u drugostepenom postupku pred Odborom Agencije, a protiv funkcionera je pokrenut i prekršajni postupak u kojem je utvrđeno da je kriv i izrečena mu je novčana kazna u iznosu od 60.000 dinara.¹¹⁵ Međutim, upravo na njegovom primeru ukazale su se i manjkavosti zakonskih rešenja u vezi sa merama protiv funkcionera koji postupaju suprotno zakonu. Naime, odredbom čl. 51 st. 4 Zakona o Agenciji propisano je da „ako je funkcioneru izrečena mera javnog objavljivanja preporuke za razrešenje, Agencija podnosi inicijativu za razrešenje funkcionera organu koji ga je izabrao, postavio ili imenovao. Nadležni organ je dužan da obavesti Agenciju o merama preduzetim povodom izrečene mere javnog objavljivanja preporuke za razrešenje, odnosno inicijative, u roku od 60 dana od dana objavljivanja mere“. Iz sadržine norme može se videti da nadležni organ nema obavezu da javnog funkcionera i razreši, već samo da Agenciju obavesti o merama koje je preduzeo u vezi sa merom koju je Agencija funkcioneru izrekla. Upravo tu zakonsku mogućnost da se „zaobiđe“ odluka Agencije iskoristio je Savet fakulteta, koji je Agenciju poslednjih dana zakonskog roka za svoje postupanje obavestio da je mera Agencije stavljena na glasanje, ali da je odlučeno da se mera ne izvrši, zbog „naročitih zasluga koje je za rad fakulteta imao“ taj funkcioner (sic!). Međutim, odjek i podrška koje je odluka Agencije u ovom slučaju dobila u javnosti ipak su dale određeni rezultat. Dekanu je nekoliko meseci kasnije prestala funkcija zbog isteka mandata, a nije ponovo izabran. Navedeni primer, sa druge strane, međutim, jasno slika i „nakrenutu“ prokoruptivnu svest¹¹⁶ jednog broja funkcionera (i građana), koji su iskoristili sve pravne praznine da tog funkcionera zaštite od demisioniranja.

U konačnom ishodu, sa stanovišta Agencije uspešnim okončanjem ovog postupka (u zadatom zakonskom okviru) i izricanjem najstrože mere funkcioneru dat je jasan signal javnosti da se energičnije „pobuni“ protiv onih funkcionera čije se postupanje dovodi u vezu sa sukobom interesa iz nepotizma. Zamah borbi protiv nepotizma dat je podnošenjem novih prijava tokom 2012. godine, da bi se došlo do već pomenutih brojki za period od početka 2013. godine. Tako su, među pomenutih 49 funkcionera kojima su u prethodne dve godine izrečene mere javnog

¹¹³ Veoma je čest slučaj da se radi o zasnivanju radnog odnosa na određeno vreme, ili na niže rangiranim i slabo plaćenim radnim mestima – prim. DM.

¹¹⁴ Predmet br. 020-00-00058/2011-11, od 25. 01. 2012. godine. Bliže o tome u: B. Lubarda/T. Babić (ur), *Vodič kroz praksu Agencije za borbu protiv korupcije*, Beograd 2013, ss. 116-118.

¹¹⁵ Zakonski raspon novčane kazne za prekršaje iz Zakona o Agenciji propisan je od 50.000,00 do 150.000,00 dinara.

¹¹⁶ U novom mandatu taj funkcioner izabran je za prodekana za finansije na tom fakultetu, a potom je bio i kandidat za prorektora univerziteta u čijem sastavu fakultet posluje. Zahvaljujući energičnom javnom protestu Agencije, sprečen je njegov izbor za prorektora. Nekoliko meseci potom, funkcioner je uhapšen zbog osnovane sumnje na proneveru većeg iznosa fakultetskog novca.

objavljivanja preporuke za razrešenje zbog nepotizma, svoje mesto našli jedan predsednik opštine¹¹⁷ sa jugoistoka zemlje, koji je gorivo za opštinska vozila kupovao na benzinskoj pumpi čiji je najpre on sam bio vlasnik, a potom ju je preneo na svog rođenog brata, kao i jedan predsednik gradske opštine¹¹⁸ u Beogradu, koji je iz budžeta gradske opštine dodelio veću novčanu sumu za rad udruženja građana na čijem čelu se nalazi njegova majka.

Za praksu Agencije veoma je značajno i skorašnje uspešno okončanje postupaka u slučaju dve direktorke specijalnih bolnica, od kojih je jedna zaposlila sina na ekonomskim poslovima i poslovima javnih nabavki¹¹⁹, a sa kćerkom napravila vansudsko poravnanje o povraćaju stipendije pod uslovima štetnim za specijalnu bolnicu, dok je druga u „svojoj“ specijalnoj bolnici zaposlila sina, takođe, na poslovima javnih nabavki¹²⁰. Obema je izrečena mera javnog objavljivanja preporuke za razrešenje i u oba slučaja resorno Ministarstvo zdravlja je postupilo po inicijativama Agencije i razrešilo javne funkcionerke.

Na ovom mestu, međutim, ne može se ostaviti po strani problem nedovoljne efikasnosti zakonskih mera i mlitavih i nedelotvornih mehanizama za njihovo izvršenje.

Na situaciju u Srbiji u vezi sa sankcionisanjem nepotizma u potpunosti se može primeniti floskula o „zbuđenosti“ države u suprotstavljanju nepotizmu zakonskim rešenjima. Ona je već dokazana u odeljku o ustavnom i zakonskom okviru. No, u prilog tome valja dodati još neke činjenice.

Već je rečeno da Zakonom o Agenciji nije propisana prekršajna odredba za prekršaj koji nastaje povredom odredaba čl. 27 Zakona, koje „pokrivaju“ nepotizam¹²¹. Tako ostaje da se javni funkcioner, koji svojom odlukom ili radnjom pribavi materijalnu korist ili kakvu drugu pogodnost povezanom licu, suoči samo sa (inače slabo delotvornim) „moralnim“ merama, propisanim Zakonom. Sama činjenica da se službeni položaj ili ovlašćenje koriste radi diskrecionog odlučivanja u cilju ostvarenja interesa povezanog lica, a ne radi zaštite javnog interesa iziskuje „oštriju“ sankciju, makar do nivoa prekršajne norme i novčane kazne. To zakonodavac, međutim, nije predvideo, već je ostavio jednu problematičnu prazninu. Tu prazninu je, prema mišljenju jednog broja teoretičara i praktičara, moguće (pa, čak, i nužno) pokriti podnošenjem krivične prijave za krivično delo zloupotrebe službenog položaja iz čl. 359 Krivičnog zakonika.¹²² No, preovlađujući stav prakse po tom pitanju još uvek nije dovoljno „avanturističkog“ duha.

Nadalje, zakonodavac je prevideo činjenicu da se u sukobu interesa kod nepotizma ne nalazi samo javni funkcioner, kao neko ko svojom odlukom ili radnjom pribavlja materijalnu korist ili bilo koji drugu pogodnost za povezano lice, nego i samo povezano lice, kao beneficijar te koristi. U Zakonu, stoga, postoji pravna praznina i u vezi sa sankcionisanjem povezanih lica, tako da povezano lice – beneficijar kod nepotizma ostaje gotovo neokrznut sankcijama. Za povezano lice zakonodavac jeste predvideo meru upozorenja i meru objavljivanja odluke o povredi zakona (čl.

¹¹⁷ Prvostepeno rešenje br. 07-00-00684/13-11. U toku je postupak po žalbi pred Odborom Agencije.

¹¹⁸ Prvostepeno rešenje br. 020-00-00353/13-11, potvrđeno rešenjem Odbora Agencije br. 020-00-271/14-02.

¹¹⁹ Prvostepeno rešenje br. 020-00-00211/13-11, potvrđeno rešenjem Odbora Agencije br. 020-00-00121/14-02.

¹²⁰ Prvostepeno rešenje br. 07-00-00214/14-11, potvrđeno rešenjem Odbora Agencije br. 07-0936/14-02.

¹²¹ Nepotizam je delimično pokriven propisivanjem prekršaja za povredu čl. 32 Zakona (koji govori o obavezi objavljivanja sukoba interesa), kao i čl. 35 (obaveza prenosa upravljačkih prava).

¹²² O iskorišćavanju službenog položaja i ovlašćenja radi ostvarenja interesa povezanog lica više u: Risimović (bel. 29), ss. 136-137.

51 st. 2), ali bi mnogo delotvornije bilo da je predviđena i novčana kazna za prekršaj, što nije učinjeno.

Naposletku, imajući u vidu činjenicu da se u slučajevima nepotizma često nanosi i materijalna šteta javnom interesu, ostaje bez objašnjenja to da zakonodavac nije predvideo obavezu povraćaja imovinske koristi od strane povezanog lica, kod utvrđenih slučajeva sticanja koristi iz nepotizma, kao i činjenica da je odredba o ništavosti pojedinačnog akta u kojem je učestvovao funkcioner koji se zbog sukoba interesa morao izuzeti (čl. 32 st. 5) ostala nedorečena i nejasna (pre svega, u vezi sa „saniranjem“ posledica ništavog akta).

7. Zaključak

U zemljama u regionu i u Srbiji sukob interesa (i nepotizam, kao njegov kvalifikovani oblik) jeste, bez sumnje, ugrađen u temelj systemske korupcije, zbog dostupnosti raznih mogućnosti i načina na koje javni funkcioneri privatni interes privileguju na štetu javnog interesa, zbog rasprostranjenosti „fenomena“, zbog tokom godina formirane „prokoruptivne“ svesti građana da se sukob interesa u raznim sferama odlučivanja „podrazumeva“, te zbog nedostatka delotvornih mehanizama za njegovo sprečavanje. Nepotizam je, pored svega dosad navedenog, kvalifikovani sukob interesa i zbog činjenice da su u njegovoj osnovi isprepletani interesi većeg broja međusobno povezanih lica, što dodatno doprinosi širenju „fenomena“.

Navedeni primeri nepotizma u regionu, kao i razmatranje ustavnog i zakonskog okvira u pobrojane četiri države ukazuju na niz zajedničkih karakteristika nepotizma i odnosa države i društva prema ovoj koruptivnoj pojavi. Prva karakteristika nepotizma jeste, svakako, njegova rasprostranjenost. Druga karakteristika je utemeljenost nepotizma u svesti građana kao pojave „bez koje se ne može u današnjem vremenu“. Treća karakteristika je „zbunjenost“ države u reagovanju na nepotizam.

Rasprostranjenost nepotizma posledica je, s jedne strane, višedecenijske krize i pada ekonomskog kvaliteta života u državama u regionu, i, sa druge strane, „burazersko-kumovskog“ mentaliteta ljudi na ovim prostorima, koji podrazumevaju „obavezu“ rođaka na važnim pozicijama da ispune očekivanja onih koji tu privilegiju nemaju.

Utemeljenost ideje o „neophodnosti“ nepotizma u prokoruptivnoj svesti građana u regionu zasniva se, osim na „burazersko-kumovskom“ mentalitetu napredovanja, i na jasnim signalima koje građanima šalju društva krhke demokratije, nepotpuno utemeljena na vladavini prava u ovim državama, da je nepotizam „uslov“ bez koga je teško moguće rešiti ikoje značajno egzistencijalno pitanje, a da taj uslov nema jasnu i delotvornu alternativu, koja je u skladu sa zakonom i moralnim uzansama. Takav poražavajući zaključak kritične mase građana u svim državama sukcesorima socijalističke Jugoslavije čini neophodnim dugotrajno snaženje svesti o nužnosti izgradnje građanskog integriteta, koji će posledično dovesti i do izgradnje integriteta javnih funkcionera. Integriteta, koji ne smeju biti zasnovani na praznim pričama, nego na jasnim i u stvarnom životu ostvarivim propisima i ličnim primerima.

„Zbunjenost“ države očituje se u nekonzistentnim zakonskim rešenjima, kao i u nedelotvornim mehanizmima borbe protiv nepotizma (sastavljenim od beznačajnih sankcija za funkcionera i teško sprovodljivih procedura njihovog izvršenja). Nekonzistentna, često zbunjujuća, zakonska rešenja posledica su oklevanja države da jasno predoči učesnicima u tom vidu korupcije (među

kojima je veliki broj onih nosilaca funkcija, koji su „deo“ države, pa i onih koji donose zakone) da učešće u korupciji nosi rizik kršenja zakona i sankcije kao posledice tog kršenja. Činjenica da su nosioci javnih funkcija često „deo“ države, po svemu sudeći, je uzrok i stvaranju nedelotvornih mehanizama za izvršenje sankcija, inače skromnog dometa. Jednostavno rečeno, za efikasniju borbu države protiv sukoba interesa (i nepotizma) neophodna je jača i čvršća politička volja i onih na vlasti i onih koji su u opoziciji da postave i poštuju granice svojih htenja.

Gde je svetlo u tunelu sukoba interesa i nepotizma, u kojem decenijama tumaramo? Na kraju tunela, naravno. Pred nama je dug put, koji mora imati dve podjednako izgrađene trake, obe u smeru svetla. Jedna je vezana za preveniranje sukoba interesa izgradnjom svesti o njegovoj štetnosti i izgradnjom i jačanjem integriteta nosilaca javnih funkcija. Druga se tiče jačanja volje države da se sukobu interesa kao vidu korupcije suprotstavi. Volje, koja se definiše jasnim, preciznim i u realnom životu primenljivim normama i delotvornim, „odvraćajućim“ sankcijama, koje će javnim funkcionerima predočiti svu dugoročnu štetnost sukoba interesa po njihov status, a povezanim licima iznova potvrditi tačnost i svestremenost stare narodne mudrosti „Preko – preče. Naokolo - bliže“.