

Dejan A. Milic*

Pantoflaža kao poseban oblik sukoba interesa javnih funkcionera u pravnom sistemu Republike Srbije

Sadržaj

1. Uvod

2. Sukob interesa u pravnom sistemu Republike Srbije

2.1. *Određenje zabrane sukoba interesa u Ustavu Republike Srbije iz 2006. godine*

2.2. *Zakonsko uređenje zabrane sukoba interesa u Republici Srbiji*

2.3. *Posebni oblici sukoba interesa u pravnom sistemu Republike Srbije*

3. Pantoflaža kao poseban oblik sukoba interesa

3.1. *Pojam pantoflaže*

3.2. *Štetnost pantoflaže i mogući načini sprečavanja*

3.3. *Uređenje pantoflaže prema Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije*

3.4. *Praksa Agencije za borbu protiv korupcije u vezi sa pantoflažom*

4. Zaključak

1. Uvod

Sukob interesa javnih funkcionera prati angažovanje ljudi u vršenju javnih poslova od samog nastanka države i ne postoje prevelike nade da će ovaj negativni fenomen u funkcionisanju organizovane zajednice ljudi ikada biti iskorenjen. Kad je sukob interesa u pitanju, gotovo ujednačen je stav komparativne teorije i prakse¹, da je reč o situaciji u kojoj je javni funkcioner, korišćenjem svog društvenog položaja i ovlašćenja koja proishode iz vršenja javne funkcije, ostvario, ostvaruje ili može da ostvari svoj ili privatni interes² povezanog lica, na način kojim povređuje javni interes, pri čemu se pojam javnog interesa može odrediti kao interes „celine“ (odnosno preovlađujućeg dela jedne zajednice), koji je zaštićen pravom.

Kao direktna suprotstavljenost javnog interesa, oličenog, pored ostalog, i u na zakonu zasnovanom vršenju javne funkcije, i privatnog interesa javnog funkcionera, ovaj negativni društveni fenomen definisan je i u Preporuci Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), prema kojoj „sukob interesa uključuje sukob između javne dužnosti i privatnog interesa

* Autor je viši savetnik u Sektoru za rešavanje sukoba interesa i kontrolu prenosa upravljačkih prava Agencije za borbu protiv korupcije Republike Srbije i predavač Pravnog fakulteta Univerziteta Union u Beogradu. Stavovi izneti u ovom radu lični su stavovi autora.

¹ O tome vidi npr. S. Rose-Ackerman, *Corruption and Government*, Cambridge 1999, ss. 75-77, 135-137.

² Dž. Poup, polazeći od privatnog interesa, kao uzroka, sukob interesa definiše slično, no još jednostavnije. Po njegovom sudu sukob interesa nastaje „kada neki službenik u javnom sektoru ili državni funkcioner svoj posao obavlja pod uticajem privatnih interesa“. V. Dž. Poup, *Antikorupcijski priručnik*, Beograd 2004, s. 171.

javnog funkcionera, gde interes funkcionera u privatnom svojstvu može neprimereno da utiče na obavljanje njegove/njene službene dužnosti i obaveza³.

Tako definisan, sukob interesa, iako je veoma često samo prilika i, u konačnom ishodu, neostvarena mogućnost u okviru zakonitog postupanja javnih funkcionera, sasvim sigurno je veoma često i predvorje ozbiljne korupcije u javnoj upravi⁴. Ovo je sasvim razumljivo jer, kad je sukob interesa u pitanju, ne može se izvršiti delo bez prilike.⁵

Kad se, pak, sukob interesa „realizuje“, posledice po javni interes najčešće su trajne i neotklonjive. One svojom štetnošću ne samo što „ispunjavaju“ trajanje mandata javnog funkcionera koji je u sukobu interesa, nego se protežu „do u nedogled“ i posle prestanka vršenja javne funkcije i često se sa terena administrativnih prekršaja šire i na teren krivičnih dela (i krivične odgovornosti) javnih funkcionera.

Za pravilno regulisanje i uspešnu borbu protiv sukoba interesa javnih funkcionera potrebno je da kumulativno budu ispunjena tri uslova – da sukob interesa bude prepoznat kao takav, da se predvidi obaveza prijavljivanja poslova i radnji u kojima postoji lični interes javnih funkcionera, kao i da bude propisana dužnost izbegavanja sukoba interesa⁶. Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije⁷ ove uslove predvideo je eksplicitno odredbama čl. 27 i 32⁸, ali se i iz duha drugih normi ovog zakona koje regulišu sukob interesa jasno može videti da je zakonodavac dosta radio na kumulativnom ispunjavanju pobrojanih uslova za efikasno sprečavanje sukoba interesa.

Posmatrano sa aspekta trenutka nastanka i odloženog dejstva njegovih posledica, veoma je zanimljiv jedan specifičan oblik konflikta interesa. To je tzv. *pantoflaža*, poseban oblik sukoba interesa, kod kojeg korist ili pogodnost za privatni interes najčešće nastupa po prestanku vršenja javne funkcije, ali se ovaj oblik sukoba interesa ostvaruje, priprema ili, makar samo inicira u toku trajanja funkcionerskog mandata, a katkad i pre samog stupanja na funkciju. Zbog svojih osobina, ovaj složeni, često kamuflirani oblik sukoba interesa, ima visok koruptivni uticaj na stabilnost institucija u državama vladavine prava.

³ Recommendation of the Council on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service, <http://www.oecd.org/dataoecd/13/22/2957360.pdf>, očitavanje: 23. 01. 2018.

⁴ O tome više u D. A. Milić, *O nespojivosti funkcija i sukobu interesa*, Beograd 2016, ss. 103-111.

⁵ Da je sukob interesa predvorje ozbiljne korupcije slažu se mnogi autori. N. Mrvić Petrović i J. Ćirić, na primer, primećuju, pozivajući se na Dž. Karnija, da se razlika između korupcije i sukoba interesa ispoljava u tome što u svakoj korupciji postoji sukob interesa, ali obrnuto ne važi. Ali i dodaju da „sukob interesa, međutim, započinje kao neetično ponašanje koje ne mora nužno da se izrodi u korupciju“. N. Mrvić-Petrović/J. Ćirić, *Sukob javnog i privatnog interesa u trouglu moći, novca i politike*, Beograd 2004, s. 30.

⁶ J. Lepetić, *Kompanijskoppravni režim sukoba interesa – Dužnost lojalnosti*, Beograd 2015, ss. 22-23.

⁷ *Sl. gl. RS* 97/08, 53/10, 66/11 - odluka US, 67/13 - odluka US, 112/13 - autentično tumačenje i 8/15 - odluka US.

⁸ Odredbama čl. 27 st. 1-4 Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije (bel. 7) propisano je da je funkcioner dužan da vrši javnu funkciju tako da javni interes ne podredi privatnom, da se pridržava propisa koji uređuju njegova prava i obaveze i da stvara i održava poverenje građana u savesno i odgovorno vršenje javne funkcije, 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, te ne sme da koristi javnu funkciju za sticanje bilo kakve koristi ili pogodnosti za sebe ili povezano lice, dok je odredbom čl. 32 st. 1 funkcioner obavezan 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.

Stoga je cilj ovog rada, sa jedne strane, da razjasni pojam i elemente pantoflaže kao posebnog i složenog oblika sukoba interesa, njegov štetni uticaj na vladavinu prava i mogućnosti dovodenja pantoflaže u stege zakonskih ograničenja u Republici Srbiji. Sa druge strane, cilj ovog rada je da ukaže na neophodnost uzdržavanja javnih funkcionera od pantoflaže, pri čemu valja naglasiti da sprečavanje pantoflaže nije i ne sme da bude odmazda nad bivšim javnim funkcionerima nakon prestanka javne funkcije.

2. Sukob interesa u pravnom sistemu Republike Srbije

Institut sukoba interesa nije bio na eksplicitan način uređen u Ustavu Republike Srbije iz 1990. godine⁹, nego je ustavnim normama jedino bila propisana nespojivost sa drugim funkcijama i poslovima za određene kategorije javnih funkcionera (u čl. 86 st. 7 Ustava za predsednika Republike, u čl. 100 Ustava za sudije, u čl. 105 za tužioce i u čl. 126 st. 4 za sudije Ustavnog suda)¹⁰. Takvo ustavno (ne)uređenje sukoba interesa imalo je nekoliko ozbiljnih manjkavosti. Prvo, ustavnim odredbama o nespojivosti funkcija i poslova nisu bili obuhvaćeni ni svi javni funkcioneri na republičkom nivou (izvan domašaja su, pored mnogih drugih, ostali narodni poslanici, članovi vlade i drugi javni funkcioneri u republičkim organima), ali ni mnoštvo javnih funkcionera na različitim pozicijama u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave. Drugo, ustavne norme su bile, pre svega, fokusirane na nespojivosti sa drugim funkcijama (*conflict of duties* – sukob dužnosti tj. dve javne funkcije) predsednika Republike, sudija, tužilaca i sudija Ustavnog suda, dok privatni interes javnih funkcionera, na koje su se odnosila ograničenja, uopšte nije pominjan. Treće, uređenje materije sukoba interesa prepušteno je pojedinim zakonima koji regulišu položaj različitih segmenata javnih vlasti, ali daleko od toga da su svi takvi zakoni sadržali odredbe o uređenju sukoba interesa, a (u imanju prećih državnih poslova) narednih deceniju i po nijedna vlast se nije setila da donese jedan sistemski zakon o sprečavanju sukoba interesa, tako da je ovaj opasni saputnik svake tranzicione države ostao gotovo u potpunosti „nepokriven“. Takav pravni milje nakon donošenja Ustava iz 1990. godine, jedan je od uzroka činjenice da „stihijska tranzicija u Srbiji, tokom poslednje dekade XX veka i nakon Petooktobarskih promena (...) nigde, čini se, nije dala takve rezultate kao u proizvodnji sukoba interesa“¹¹.

Prvi napor za sistemsko uređenje sukoba interesa, nakon donošenja Ustava iz 1990. godine učinjen je donošenjem Zakona o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija¹² aprila 2004. godine. Već odredbama čl. 1 tog zakona propisana je dužnost funkcionera da javnu funkciju vrši tako da javni interes ne podredi privatnom, niti da među njima izazove sukob (st. 1), i definisano je da sukob javnog i privatnog interesa postoji kad funkcioner ima privatni interes koji utiče ili može uticati na vršenje njegove javne funkcije (st. 2). U čl. 2 ovog zakona utvrđen je krug javnih funkcija na koje se zakon primenjuje (st. 1), koji trpi izvesne, ne tako male izuzetke. I dok je izuzetak iz st. 2 ovog člana Zakona o sprečavanju sukoba interesa, koji se odnosi na sudije Ustavnog suda, sudije, prekršajne sudije, tužioce i zamenike tužilaca, za koje je ostavljeno da sukob interesa bude uređen posebnim zakonima, sasvim razumljiv, dotle je posve

⁹ Sl. gl. RS 1/90.

¹⁰ O tome više V. Petrov, *Parlamentarno pravo*, Beograd 2010, s. 100.

¹¹ Milić (bel. 4), s. 10.

¹² Sl. gl. RS 43/04.

nejasno zašto su iz kruga javnih funkcionera koji potpadaju pod Zakon o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija odredbom st. 3 ovog člana isključeni funkcioneri imenovani u organe ustanova i drugih organizacija čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina, opština, grad i grad Beograd.

No, kako god, donošenjem Zakona o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija i njegovom šestogodišnjom primenom, koja je podrazumevala i sankcionisanje sukoba interesa, kao i formiranjem posebnog organa za odlučivanje o sukobu interesa javnih funkcionera,¹³ učinjen je istinski iskorak u uređenju materije sukoba interesa javnih funkcionera u Republici Srbiji.

2.1. Određenje zabrane sukoba interesa u Ustavu Republike Srbije iz 2006.

Svrstavanje zabrane sukoba interesa među načela Ustava Republike Srbije iz 2006.¹⁴ jasan je indikator značaja koji je ustavotvorac pridao sukobu interesa javnih funkcionera u Republici.

Zabrana sukoba interesa uređena je čl. 6 Ustava, kojim je propisano da niko ne može da vrši državnu ili javnu funkciju koja je u sukobu sa njegovim drugim funkcijama, poslovima ili privatnim interesima (st. 1), pri čemu je propisano da se postojanje sukoba interesa i odgovornost pri njegovom rešavanju određuju Ustavom i zakonom (st. 2). Ovo ustavno načelo dalje je razrađeno odredbama: čl. 102 st. 3 Ustava, koja se odnosi na sukob interesa narodnih poslanika, čl. 115, koja zabranjuje sukob interesa predsednika Republike, čl. 126 st. 2, koja utvrđuje da se zakonom uređuje koje su druge funkcije, poslovi i privatni interesi u sukobu sa položajem člana Vlade, čl. 152 st. 2, odnosno, čl. 163 st. 2, kojima je zabranjen sukob interesa sudija, tužilaca i njihovih zamenika, te čl. 173 st. 1, koji se odnosi na zabranu sukoba interesa sudija Ustavnog suda.

Ovakvo ustavno određenje zabrane sukoba interesa bilo je solidna osnova za detaljnije zakonsko uređenje sprečavanja sukoba interesa u Republici Srbiji, koje je neminovno moralo da usledi.

2.2. Zakonsko uređenje zabrane sukoba interesa u Republici Srbiji

Izmenama brojnih zakona koje su usledile posle donošenja Ustava iz 2006, zabrana sukoba interesa postepeno je uvođena za javne funkcionere i službenike u svim segmentima državne i javne uprave i javnim službama. No, sistemsko uređenje sukoba interesa na temelju ustavnih odredaba čl. 6 Ustava usledilo je tek donošenjem Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije 2008. godine, koji je počeo da se primenjuje od 01. januara 2010. godine. Iako je ovaj zakon u prethodnih osam i po godina primenjivanja pretrpeo određene, čak značajne izmene, zakonodavac do sada nije posezao ni za izmenom definicije sukoba interesa (i njegovih posebnih oblika), niti za izmenama u definiciji javnih funkcionera na koje se Zakon primenjuje¹⁵.

¹³ Republički odbor za sprečavanje sukoba interesa radio je od 2004. do kraja 2009.

¹⁴ *Sl. gl. RS* 98/06.

¹⁵ U Ministarstvu pravde Republike Srbije nedavno su, posle javne rasprave, obelodanili i na konsultacije u Savet Evrope poslali Načrt novog Zakona o sprečavanju korupcije, čije je usvajanje nekoliko proteklih godina odlagano, a

Tako je odredbom čl. 2 ovog zakona data široka definicija javne funkcije, prema kojoj javna funkcija jeste funkcija u organima Republike Srbije, autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave, organima javnih preduzeća i privrednih društava, ustanova i drugih organizacija, čiji je osnivač, odnosno član Republika Srbija, autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave, kao i funkcija drugih lica koje bira Narodna skupština, a podrazumeva ovlašćenja rukovođenja, odlučivanja, odnosno donošenja opštih ili pojedinačnih akata.

U istom članu Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije definisan je vrlo ekstenzivno i pojam sukoba interesa. Prema ovoj zakonskoj definiciji, sukob interesa je 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. Uzimajući u obzir to da je u istoj odredbi privatni interes definisan kao bilo kakva korist ili pogodnost za funkcionera ili povezano lice, a da je ovom odredbom određen i širok krug povezanih lica¹⁶ sa funkcionerom, zakonska definicija sukoba interesa gotovo da i ne ostavlja Agenciji za borbu protiv korupcije mogućnost propusta pri utvrđivanju sukoba interesa javnih funkcionera.

2.3. Posebni oblici sukoba interesa u pravnom sistemu Republike Srbije

Osloncem na definicije propisane u njegovom čl. 2, Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije uređeni su neki posebni oblici sukoba interesa. To su nepotizam, kronizam i sukob interesa iz partijske pripadnosti.

Nepotizam kao sukob interesa podrazumeva da javni funkcioner koristi svoju javnu funkciju za sticanje koristi ili pogodnosti za krvnog srodnika u pravoj liniji i u pobočnoj liniji zaključno sa drugim stepenom srodstva, usvojenika, ili usvojitelja, supružnika ili vanbračnog partnera, dok se *kronizam* kao oblik sukoba interesa vezuje za drugu vrstu privatnih veza između javnog funkcionera i povezanih lica (zajedničko školovanje, zajedničko služenje vojske, prijateljstvo iz bolnice ili sa posla), pri čemu je kod kronizma bitno da povezano lice ostvaruje pogodnost ili korist za koje ne ispunjava uslove.¹⁷

Jedan poseban oblik sukoba interesa proishodi iz partijske pripadnosti javnog funkcionera i njegov rad za ostvarenje koristi ili pogodnosti za partiju kojoj pripada ili za partijske drugove (u Srbiji i zemljama u regionu najrasprostranjeniji vid je tzv. *partijsko zapošljavanje*). Ovaj oblik sukoba interesa sankcionisan je i odredbama čl. 29 st. 2 i 4 Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije¹⁸.

koji treba da bude usvojen do kraja 2018. Ni novim zakonom neće se bitnije menjati postojeća definicija sukoba interesa. V. www.mpravde.gov.rs, očitavanje: 12. 07. 2018.

¹⁶ Prema čl. 2 Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije (bel. 7), 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.

¹⁷ O nepotizmu i kronizmu više u Poup (bel. 2), ss. 173, 174 i Milić (bel. 4), ss. 106-110.

¹⁸ Odredbom st. 2 navedenog člana propisana je zabrana za funkcionera da koristi javne resurse i skupove na kojima učestvuje i susrete koje ima u svojstvu funkcionera za promociju političkih stranaka, odnosno političkih subjekata, dok je odredbom st. 4 funkcioner obavezan da uvek nedvosmisleno predoči sagovornicima i javnosti da li iznosi stav organa u kojem vrši javnu funkciju ili stav političke stranke, odnosno političkog subjekta.

Na posletku, *pantoflaža* je poseban oblik sukoba interesa kako po mogućem trenutku otpočinjanja sukoba interesa (odnosno pripreme za sukob interesa), tako i po trenutku ostvarenja posledice (koristi) koja proizlazi iz sukoba interesa.

3. Pantoflaža kao poseban oblik sukoba interesa

3.1. Pojam pantoflaže

Pojam pantoflaže je francuskog porekla (*pantoufflage*, m) i ima više značenja, koja nisu sva pežorativna. Prvobitno značenje pojma bilo je vezano za tzv. „papučarenje“ (od: *panatoufle*, f. – papuča), tj. za iskradanje (u papučama) diplomaca (*les pantoufflards* – papučari) najelitnijih francuskih škola: Visoke politehničke škole (L’Ecole Polytechnique) i Nacionalne akademije javne uprave (L’Ecole nationale d’administration), po pravilu, državnih stipendista, iz državne administracije i njihov tihi odlazak u privatni sektor, zbog većih zarada u privatnom sektoru. Drugo značenje pojma vezano je za obavezu pantoflara da državi otplate stipendiju, ako ne odsluže određen broj godina staža u državnoj službi. Englesko značenje „papučara“ je uglavnom slično (*slipper*) i odnosi se na one koji su „ušli u papuče“ privatnog sektora, umesto da nose „čizme“ (*boot*) državnih činovnika. Pantoflari se drugačije nazivaju i „klizačima“ (*les glissiers*), oni koji se klizaju iz državnog i ušunjavaju u privatni sektor, dok je engleski izraz za „klizanje“ iz državnog u privatni sektor „revolving door“ (kružna vrata).

Pojam pantoflaže isprva je vezivan za kadete francuske Politehničke akademije i Nacionalne akademije državne uprave koji su tiho napuštali državnu službu zbog bolje perspektive za zaradu i napredovanje u privatnom sektoru. No, vremenom, pantoflaža je dobila i druga značenja¹⁹. Pored ostalog, o pantoflaži u širem smislu može se govoriti ako neki državni službenik, ekspert u svom poslu, nezadovoljan svojim položajem u državnoj administraciji, potraži za sebe bolju priliku u privatnom sektoru. Ali, ona označava i mogućnost da se neki ekspert koji je, pre dolaska na javnu funkciju, radio u privatnom sektoru, po prestanku javne funkcije vrati na svoj raniji posao. Pantoflažu u širem smislu, takođe, možemo videti i u situaciji kad neki ministar ili drugi visoki javni funkcioner, nakon izbornog poraza njegove političke opcije potraži „uhlebljenje“ u nekoj kompaniji, čekajući ponovni povratak na vlast. Različite su mogućnosti da se iz državnog sektora ode u privatni sektor. No, ta solucija, sama po sebi, ne mora biti skopčana sa sukobom interesa. Nije, dakle, problem u želji nekog državnog službenika, naročito javnog funkcionera, da napusti državnu administraciju i da za sebe potraži šansu u privatnom sektoru, ili u potrebi eksperta da se vrati u privatni sektor iz kojeg je i došao u državnu administraciju da bi, u jednom periodu, služio „opštoj stvari“. Kada se govori o pantoflaži kao o specifičnom obliku sukoba interesa, potrebno je poći od pitanja šta javni funkcioner, koji napušta javnu administraciju i odlazi u privatni sektor, nosi sa sobom „u miraz“.

Pojam pantoflaže kao specifičnog oblika sukoba interesa moguće je, dakle, odrediti polazeći od „miraza“ koji iz javne administracije u privatni sektor, gde namerava da se zaposli, sa sobom nosi raniji javni funkcioner (pantofler).

U okolnostima sve većeg „ortakluka“ države sa privatnim biznisom, sa čime se funkcioneri upoznaju tokom svog mandata, pri njihovoj jasnoj svesti da i oni sami žive i rade u uslovima

¹⁹ O pantoflaži kao načinu izbegavanja otplate državnih stipendija više C. B. Et A. J, Pantoufle, pantoufflage et pantoufflards, l’artical, *Le Figaro*, 15. 10. 2007. www.lefigaro.fr, očitavanje: 26. 01. 2018.

tržišta i da im je javna funkcija oročena, te da moraju nastaviti „da žive“ i po odlasku sa funkcije, pantofleri veoma brzo postaju „žrtve“ podeljene lojalnosti²⁰. Opređeljeni, pre svega, svojim privatnim interesima, mnogi vremenom sve više favorizuju firme u kojima „vide sebe“ po prestanku javne funkcije. Pantoflaža je odavno, pogotovo kad su u pitanju javni funkcioneri visokog ranga, postala uobičajen način da se stekne lep i odlično plaćen posao u privatnom sektoru nakon prestanka javne funkcije.

Tako posmatrano, pantoflaža je poseban oblik sukoba interesa kod kojeg je, u uslovima nesaglasja opšteg (javnog) interesa i interesa „poslovnog sveta“, lice koje odlazi sa javne funkcije radi zaposlenja u privatnom sektoru svojim delovanjem u vreme vršenja javne funkcije na različite načine pogodovalo svom novom poslodavcu ili mu predaje / „prodaje“ informacije i znanja koje je steklo vršeći javnu funkciju, a koja najčešće predstavljaju državnu, službenu ili poslovnu tajnu, delujući tako na štetu javnog interesa.

Kod pantoflaže je reč o dve vrste zloupotreba koje pantofler može da čini ili alternativno ili, možda češće, kumulativno. Prva je zloupotreba *privilegije odlučivanja* tokom vršenja funkcije, kada se budućem poslodavcu ili ranijem (i budućem) poslodavcu pogoduje ili mu se omogućava sticanje koristi tzv. vršenjem vlasti od strane budućeg pantoflera. Prvu zloupotrebu funkcioner može da čini samo dok je na funkciji, dok „vrši vlast“. Druga zloupotreba je zloupotreba *privilegije na informacije*. Ona podrazumeva „neovlašćenu upotrebu onih činjenica koje službeno lice sazna zahvaljujući svom službenom položaju ili u obavljanju službe, radi privilegovanja određenog fizičkog ili pravnog lica“²¹ i nju pantofler može da čini kako tokom vršenja funkcije, tako i pošto mu funkcija prestane.

Još je važno naglasiti da se u biću ovog posebnog oblika sukoba interesa susreću i saraduju pantofler (javni funkcioner koji odlazi sa funkcije) i njegov budući poslodavac (u privatnom sektoru), radi ostvarenja svojih privatnih interesa na štetu javnog interesa. U svom „Antikorupcijskom priručniku“ Džeremi Poup identifikuje nekoliko tipičnih situacija pantoflaže koje se mogu prepoznati u uporednoj praksi suočavanja sa sukobom interesa:

Prvo, tokom vršenja javne funkcije funkcioneri „menjaju“ svoje ponašanje, kako bi povećali svoje izgleda za zapošljavanje po prestanku funkcije. „Takav pristup vodi favorizovanju privatnih interesa u odnosu na javnu dužnost, slabljenju odgovornosti za vršenje javnih poslova zbog interesa buduće karijere i postupanju u skladu sa interesima budućeg poslodavca.“²² Ponašanje se, pritom, menja kako na samom startu vršenja funkcije, kad funkcioner želi da se „pokaže“, tako, još i više, pred kraj mandata, kad funkcioner ima potrebu da se „dokaže“²³.

Drugo, bivši javni funkcioner na neodgovarajući način koristi poverljive informacije koje je saznao tokom vršenja javne funkcije, a koje nisu dostupne svima i najčešće predstavljaju državnu, službenu ili poslovnu tajnu.

Treće, bivši javni funkcioner pokušava da utiče na svoje kolege i potčinjene da favorizuju poslovne subjekte koje je i on sam favorizovao, radi sticanja koristi i pogodnosti za sebe ili za svog novog poslodavca. U ovom slučaju radi se o korišćenju uspostavljenih kontakata i „veza“.

²⁰ Rose-Ackerman (bel. 1), s. 75.

²¹ Mrvić-Petrović/Ćirić (bel. 5), s. 31.

²² Poup (bel. 2), s. 176.

²³ Primedba D. A. M.

Četvrto, posle napuštanja javne funkcije, funkcioner se pojavljuje kao ponuđač usluga organu javne vlasti u kojem je vršio funkciju.

U okviru svoje klasifikacije situacija pantoflaže Poup dve mogućnosti koje se ne bi mogle podvesti pod pojam pantoflaže. Prva je situacija uzimanja otpremnina od javnog sektora po prestanku funkcije i istovremeno ponovno angažovanje na istim poslovima u istom organu javne vlasti. Tu, zaista, nema pantoflaže, jer i informacije i znanja ostaju u javnom sektoru i očigledno je reč o jednoj vrsti *fraus legis*-a, odnosno o zloupotrebi prava iz radnog odnosa funkcionera. Druga situacija, u kojoj funkcioner napusti javnu funkciju da bi u istom organu javne vlasti nastavio da deluje kao konsultant, samo je varijanta prve situacije. Oslanjajući se na Poup, možemo da zapazimo nekoliko odlika koje karakterišu pantoflažu:

1. Kod pantoflera vidna je *namera „uhlebljenja“* po prestanku javne funkcije, koja inicira nastajanje sukoba interesa.

2. U odnosu pantoflaže postoji *uzajamnost činjenja i davanja* – pantofler, sa pozicija vlasti, svojim odlukama ili radnjama favorizuje nekog privrednog subjekta u privatnom sektoru ili mu, tokom i po prestanku svoje funkcije, čini dostupnim informacije i specifična znanja²⁴, koja je stekao kao funkcioner, a koja nikako ne bi stekao da javnu funkciju nije vršio, pogodujući privatnom interesu toga privrednog subjekta; privatni subjekt mu, zauzvrat, omogućuje zaposlenje po prestanku vršenja javne funkcije. Ovde treba imati u vidu da predmet pantoflaže ne mogu biti svima dostupne informacije ili znanja i veštine koje je raniji javni funkcioner stekao u toku svoje karijere sopstvenim radom i usavršavanjem, već samo one informacije i ona znanja, koja su dostupna ograničenom broju ljudi (tzv. *privilegovane informacije i znanja*).

3. Zanimljivo je *vreme započinjanja ovog oblika sukoba interesa* – sukob interesa kod pantoflera može da započne i tokom vršenja javne funkcije (ako je svojim odlukama i radnjama pogodio svom budućem poslodavcu) i nakon prestanka javne funkcije (ako sa sobom nosi važna znanja i važne informacije). Kod jedne kategorije pantoflera, međutim, sukob interesa može da započne i na samom početku vršenja javne funkcije. To su tzv. „*spavači*“ - eksperti koji iz neke uticajne privatne kompanije budu detaširani u organe javne uprave da bi tamo štitili interese te kompanije. Takva situacija najčešće se događa u bankarskom sektoru²⁵, ali ni drugi sektori u kojima je reč o velikom obrtu kapitala nisu imuni na takve korake (građevinarstvo, energetika, farmakološka industrija ...). Neke kompanije, čak, imaju posebne fondove za zapošljavanje lica kojima je prestala javna funkcija²⁶.

²⁴ Ovde se hipotetički može govoriti npr. o situaciji u kojoj država skupo plati stručno usavršavanje u vezi sa najnovijom generacijom antibiotika nekom magistru farmacije - direktoru državne farmacijske kompanije koji, po prestanku funkcije, znanja stečena usavršavanjem stavi na raspolaganje privatnoj farmacijskoj kompaniji.

²⁵ U vezi sa navedenim poznat je slučaj pantoflaže bankarskog eksperta Fransoa Perola, koji je u kabinetu predsednika Francuske Nikolasa Sarkozyja bio savetnik za finansije. O tome u članku „Direz au juge“, <https://www.economist.com/blogs/shumpeter/2014/02/pantouflage>, očitavanje: 24. 01. 2018.

²⁶ „Konzern VW (Folksvagen) ima, čak, posebno 'Odeljenje za kontakte sa vladom'. Konzern je plaćao brojnim poslanicima Socijaldemokrata (SPD) drugu platu i velikodušno im odobravao 'široku autonomiju u uređivanju svoga posla'.“ H. Lajendeker, Pohlepa ima mnogo lica, *Mračno polje neotkrivenih slučajeva korupcije - Izazovi istraživačkog novinarstva*, zbornik tekstova, Beograd 2009, s. 12.

4. Delovanjem pantoflera *uvek se ugrožava javni interes*, na koji je moguć dvostruki udar: a) preko favorabilnih odluka koje je javni funkcioner donosio i radnji koje je činio u korist budućeg poslodavca; ili b) odavanjem informacija koje su javnom funkcioneru bile dostupne po osnovu vršenja javne funkcije (koje mogu biti i najčešće jesu tajna) i stavljanjem na raspolaganje znanja i veština koje ne bi stekao da nije vršio konkretnu javnu funkciju.

5. *Javna funkcija pantoflera mora biti u vezi sa poslovanjem privatnog subjekta u čiju korist funkcioner deluje* – u suprotnom, pantoflaža ne postoji. Pantofler mora da je bio u prilici da svojim nadzorom, kontrolom ili na drugi način (npr. odobravanjem projekata) utiče na poslovanje svog budućeg poslodavca. „Tip posla koji može da predstavlja razlog za brigu je onaj koji je povezan sa poslom kojim se bavio bivši javni službenik, dok je radio u državnoj službi“²⁷, primećuje Džeremi Poup.

6. Po pravilu, *pantofler svoj privatni interes ostvaruje po prestanku javne funkcije*, zaposlenjem kod favorizovanog subjekta. Međutim, nije isključeno da pantofler u vezi sa favorizovanjem budućeg poslodavca određene koristi (npr, u vidu podmićivanja) ostvaruje i tokom vršenja funkcije, ali u takvim slučajevima ne radi se o pantoflaži.

7. Najprivilegovaniji javni funkcioneri i kad je u pitanju privilegija vršenja vlasti i kad se radi o privilegiji informisanosti su najviši javni funkcioneri. Stoga je pantoflaža najčešće vezana za najviše javne funkcionere u jednoj državi koji, nakon prestanka funkcije, po pravilu svoje uhleblje nalaze u multinacionalnim kompanijama²⁸ i bankama, kao eksperti u međunarodnim organizacijama ili savetnici drugih funkcionera u zemlji i inostranstvu. U takvim slučajevima pantoflažu možemo vezati za tzv. top korupciju ili političku korupciju.

Na ovom mestu treba dati odgovor i na zanimljivo pitanje da li postoji pantoflaža ukoliko funkcioner postupa favorabilno prema određenom poslovnom subjektu u privatnom sektoru, ili mu, po prestanku svoje funkcije, stavi na raspolaganje stečene informacije i znanja, radi ostvarenja ne sopstvenog privatnog interesa, nego privatnog interesa povezanog lica (na primer, člana porodice). To je situacija u kojoj funkcioner, sa svoje strane, u svemu postupa kao pantofler, ali je korisnik očekivane koristi – zaposlenja drugo, sa funkcionerom povezano lice. Pitanje jeste zanimljivo i na granici je pantoflaže, ali se ipak ne može nazvati pantoflažom, jer se u konkretnoj situaciji radi o specifičnom obliku trgovine uticajem.

²⁷ Poup (bel. 2), s. 176.

²⁸ Da i ovaj vid koruptivnog delovanja nije specijalitet samo tranzicijskog podneblja možda najbolje govori primer ranijeg kancelara SR Nemačke Gerharda Šredera, koga u Nemačkoj dvanaest godina nakon silaska sa vlasti optužuju da je, čineći uslugu „svom prijatelju Putinu“, 2005. godine „na brzinu“, pre nego što je napustio kancelarski posao, sa Rusijom potpisao ugovor o tzv. Severnom toku gasovoda, da bi vrlo brzo postao član odbora nekoliko konzorcijuma u kojima je ruska državna gasna kompanija „Gazprom“ u najmanju ruku većinski vlasnik, a od nedavno je postao predsedavajući „Rosnjefta“, najveće ruske kompanije pod direktnom kontrolom Kremlja. V. M. Milikšić, „Šta se krije iza gasnih cevi – Sve što treba da znate o ruskom gasovodu do Nemačke zbog kojeg je Tramp poludeo“, *Blic*, 13. 07. 2018, preuzeto iz *Washington Post*-a, <https://www.blic.rs/vesti/svet/sta-se-krije-iza-gasnih-cevi-sve-sto-treba-da-znate-o-ruskom-gasovodu-do-nemacke-zbog-xhr0xyl>, očitavanje: 13. 07. 2018.

3.2. Štetnost pantoflaže i mogući načini sprečavanja

Štetnost pantoflaže javnih funkcionera ne treba posebno apostrofirati. Ona je vidljiva golim okom pažljivog posmatrača. Uže posmatrano, svojim pantoflažnim ponašanjem funkcioneri narušavaju poverenje javnosti u javnu administraciju. Suštinski, budući da je u osnovi pantoflaže namera da se zadovolji privatni interes na štetu javnog, pantoflaža (uostalom, kao i svaki drugi oblik sukoba interesa) deluje razorno na institucije javne vlasti i na samu vladavinu prava.

O kakvoj opasnosti po javni interes je reč simbolično kazuje i moto na sajtu grupe novinara istraživača okupljenih na francuskom internet portalu „Pantoufle watch“²⁹ – „Buka tišine papuča mnogo je jača od bata čizama“³⁰. Da li je onda moguće suzbiti pantoflažu u zakonske stege? Teško, veoma teško, ali nije nemoguće.

Potrebno je, sa jedne strane, napraviti strategiju za legalnu i učinkovitu dostupnost zaposlenja javnim funkcionerima po prestanku funkcija. Javni funkcioneri ne smeju nipošto biti taoci svojih funkcija, niti sprečavanje pantoflaže (u neimanju drugih, legalnih mogućnosti dolaženja do posla) sme da postane odmazda nad ranijim nosiocima javnih funkcija. Naprotiv. Bitan način zaštite javnog interesa od korupcije javnih funkcionera je staviti im jasno u izgled normalan nastavak života i rada kad nastupi „dan posle“ funkcije.

Sa druge strane, neophodno je stvoriti široku zakonsku, etičko disciplinsku i ugovornu zaštitu javnih funkcija od pantoflaže njihovih nosilaca. Potrebno je jasnim, preciznim, delotvornim normama i efikasnim sankcijama onemogućiti ili bar svesti na najmanju moguću meru pantoflažni sukob interesa, uz izbegavanje opštih zabrana, jer je svaki pojedinačni slučaj pantoflaže – slučaj „po sebi“ koji zahteva posebno razmatranje i posebno rešenje.

U različitim zemljama problem pantoflaže uređen je na različite načine. Neke države opredelile su se za rešavanje pantoflaže pravilima etičkih kodeksa, ali je takva zaštita nedovoljna i nedelotvorna, u drugim državama ograničenja javnih funkcionera u pogledu zapošljavanja po prestanku funkcije uspostavljena su kombinacijom zakonskih ograničenja, etičkih pravila i ograničenja preuzetim ugovornim obavezama (Kanada, Irska, SAD³¹, Australija), dok je najveći broj država (Francuska, Nemačka) pribegao pre svega zakonskom regulisanju pantoflaže.

Zakonsko uređenje pantoflaže u različitim državama tiče se, sa jedne strane, zabrane zasnivanja radnog odnosa ili poslovne saradnje sa poslovnim subjektima (nacionalnim i internacionalnim kompanijama i drugim organizacijama) čija je delatnost u dodiru sa javnom funkcijom koju je pantoflar vršio, odnosno zabrane istupanja ranijeg funkcionera pred organom javne vlasti u

²⁹ <http://www.pantouflewatch.org>. Ovaj portal objavljuje istraživanja o brojnim primerima pantoflaže najistaknutijih francuskih i funkcionera ostalih zemalja EU, kao i činovnika i funkcionera EU administracije, od kojih su mnogi primeri zapanjujuće maštoviti.

³⁰ „Pire que le bruit des bottes le silence des pantoufles“.

³¹ „U praksi, najteži problemi sprovođenja tiču se traženja posla. Iako se čini da je u USA federalna vlada u pogledu *quid pro quo* prakse zapošljavanja sasvim dobro kontrolisana kroz kodeks ponašanja i sankcije koje on povlači, službenici često po napuštanju državne službe nalaze posao u firmama koje posluju sa njihovim bivšim državnim poslodavcima. Zakon o ponašanju zahteva da zaposleni neće tražiti spoljni posao ili upražnjavati aktivnosti, uključujući nalaženje posla koji je u sukobu sa njegovim zvaničnim dužnostima i odgovornostima. Osim pod specijalnim uslovima, bivši zaposleni u državnoj upravi ne može zastupati druge pred svojim bivšim poslodavcem pre isteka dve godine od prekida ugovora sa njim. (...) Predsednik Klinton je postrožio ove uslove za više službenike, tražeći od njih da se obavežu da neće ulaziti poslove sa vladom pet godina po napuštanju njegove administracije.“ Up. Rose-Ackerman (bel. 1), s. 76.

kojem je vršio javnu funkciju, a sa druge strane, tiče se propisanog vremena (od jedne – npr. Hrvatska, do pet godina – npr. SAD) u kojem navedene zabrane važe³².

3.3. Uređenje pantoflaže prema Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije

Pantoflaža, kao poseban oblik sukoba interesa, uređena je odredbama čl. 38 Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije³³, kojima je uvedena zabrana zasnivanja radnog odnosa ili poslovne saradnje po prestanku javne funkcije.

Odredbom st. 1 navedenog člana ovog zakona propisano je da funkcioner kome je prestala javna funkcija dve godine po prestanku funkcije ne može da zasnuje radni odnos, odnosno poslovnu saradnju sa pravnim licem, preduzetnikom ili međunarodnom organizacijom koja obavlja delatnosti u vezi sa funkcijom koju je funkcioner vršio, osim po dobijenoj saglasnosti Agencije³⁴. Ovako propisano ograničenje u dvogodišnjem trajanju ne znači za javnog funkcionera striktnu zabranu zasnivanja radnog odnosa ili poslovne saradnje sa budućim poslodavcem čija delatnost je u vezi sa funkcijom koju je funkcioner vršio, nego obavezu traženja saglasnosti³⁵ od Agencije za borbu protiv korupcije za zasnivanje radnog odnosa ili poslovne saradnje u naznačenom periodu i u takvim okolnostima. Mutatis mutandis, prema slovu zakona, funkcioner nema obavezu da traži saglasnost od Agencije za zasnivanje radnog odnosa ili poslovne saradnje sa poslodavcem čija delatnost nije u korelaciji sa njegovom prethodnom funkcijom.

Odredbom st. 2 čl. 38 ovog zakona bivšem funkcioneru je uspostavljena obaveza podnošenja zahteva Agenciji pre zasnivanja radnog odnosa, odnosno poslovne saradnje iz st. 1 tog člana. Istovremeno, ova odredba sadrži obavezu Agencije da po tom zahtevu odluči u roku od 15 dana.

³² Slovenski Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije, *Ur. l. R SI* 69/11, odredbom st. 1 svog čl. 36 opredeljuje se za uvođenje ograničenja ranijem funkcioneru da u roku od dve godine od prestanka funkcije ne sme da nastupi pred organom u kojem je vršio funkciju kao predstavnik poslovnog subjekta koji sa tim organom ima poslovne kontakte, dok je odredbom st. 2 istog člana uveo zabranu organu u kojem je raniji funkcioner vršio javnu funkciju da godinu dana od prestanka javne funkcije stupa u poslovne kontakte sa poslovnim subjektom u kojem raniji funkcioner lično, ili preko drugih povezanih lica ima 5 % kapitala.

³³ Zakon o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija nije sadržao odredbu o pantoflaži. Jedina odredba ovog zakona koja bi mogla, širim tumačenjem, da sankcioniše i pantoflažu je odredba čl. 6 st. 2 tač. 7, na osnovu koje je funkcioneru bilo zabranjeno da koristi, radi sticanja svoje ili tuđe koristi ili nanošenja štete drugom znanja i obaveštenja do kojih je došao u vršenju javne funkcije, ako nisu dostupna javnosti.

³⁴ Npr. hrvatski Zakon o sprečavanju sukoba interesa, *NN RH* 26/11, 12/12, 124/12, 48/13, 57/15, zabranu pantoflaže uspostavio je odredbama čl. 20 st. 1 i 2, kojima propisuje u st. 1 da: „dužnosnik u roku od jedne godine nakon prestanka dužnosti ne smije prihvatiti imenovanje ili izbor ili sklopiti ugovor kojim stupa u radni odnos kod pravne osobe koja je za vrijeme obnašawa mandata dužnosnikabila u poslovnom odnosu ili kad u trenutku imenovanja, izbora ili sklapanja ugovora iz svih okolnosti konkretnog slučaja jasno proizlazi da namjerava stupiti u poslovni odnos s tijelom u kojem je obnašao dužnost“, dok u st. 2 uvodi zabranu i za poslodavca „Pravna osoba iz stavka 1. ovog članka ne smije imenovati ili izabrati na dužnost dužnosnika ili sa njim sklopiti ugovor kojim dužnosnik stupa u radni odnos u roku od jedne godine od prestanka dužnosti protivno odredbama ovog članka“.

³⁵ Od ovakvog rešenja za pantoflažu u Srbiji nije odstupilo Ministarstvo pravde ni prilikom izrade pomenutog nacrtu Zakona o sprečavanju korupcije, koji treba na jesen da se nađe u skupštinskoj proceduri. Prema predlogu iz čl. 55 nacrtu, ostaje gotovo isto rešenje kao i u čl. 38 važećeg Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije (bel. 7), uz korisnu promenu roka koji je dat Agenciji za odlučivanje po zahtevu za davanje saglasnosti za drugi posao ili poslovnu saradnju nakon prestanka funkcije. Naspram dosadašnjih 15 dana predviđen je rok od 30 dana da Agencija odluči po zahtevu.

Zabrana pantoflaže iz čl. 38 st. 1 trpi izuzetak, propisan odredbom st. 4 istog člana, koji se odnosi na funkcionere izabrane neposredno od građana (predsednik Republike, narodni poslanici, poslanici Skupštine AP Vojvodine i odbornici jedinica lokalnih samouprava), koji izuzetak, kad su u pitanju narodni predstavnici, nalazi opravdanje u činjenici da je reč o funkcionerima koji ne donose operativne i izvršne odluke. Međutim, ostaje nejasno zbog čega je od zabrane pantoflaže pošteđen predsednik Republike.³⁶

Za (ne)delotvornost zabrane pantoflaže, međutim, mnogo je značajnija odredba stava 3 ovog člana kojom je propisano da u slučaju da Agencija ne odluči u roku iz stava 2 ovog člana, smatra se da je dala sagasnost za zasnivanje radnog odnosa, odnosno poslovnu saradnju, čime je, s obzirom na kratkoću roka za odlučivanje, sužena mogućnost Agencije za kvalitetno rešavanje pantoflaže. Ipak, samo uvođenje norme o zabrani pantoflaže za lica kojima je prestala javna funkcija, uprkos nedorečenosti zakonskog rešenja, veliki je pomak u sankcionisanju ovog oblika sukoba interesa.

3.4. Praksa Agencije za borbu protiv korupcije u vezi sa pantoflažom

U periodu od 1. januara 2012. do 1. juna 2015. godine³⁷ Agencija za borbu protiv korupcije postupila je po ukupno 98 podnetih zahteva lica kojima je prestala javna funkcija, u smislu čl. 38 Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije.

Zanimljiva je struktura javnih funkcionera koji su u navedenom periodu podnosili zahteve Agenciji u smislu člana 38 Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije. Između njih devedeset osmoro podnosilaca zahteva, takve zahteve podneli su jedan predsednik i jedan potpredsednik Vlade Republike Srbije, sedmoro ministara u Vladi, dvanaestoro državnih sekretara, osmoro pomoćnika ministara, dvoje sekretara ministarstava, po jedan savetnik predsednika Republike, šef kabineta predsednika Republike i šef kabineta predsednika Vlade, petoro direktora različitih agencija, troje direktora različitih vladinih kancelarija, petoro direktora uprava u sastavu ministarstava i četvoro pomoćnika direktora uprava, jedan član Odbora Agencije za borbu protiv korupcije i četvoro direktora javnih preduzeća. Za 85 % podnetih zahteva data je saglasnost za zasnivanje radnog odnosa ili uspostavljanje poslovne saradnje, već u prvom stepenu odlučivanja, pri čemu se više od dve trećine podnetih zahteva odnosilo na zasnivanje radnog odnosa ili poslovne saradnje kod poslodavca čija delatnost nije u korelaciji sa njegovom prethodnom funkcijom.

Prilikom odlučivanja po zahtevima za zasnivanje radnog odnosa ili poslovne saradnje lica kojima je prestala javna funkcija Agencija se oslanjala na jedini raspoloživi način provere pantoflažne povezanosti takvih lica sa budućim poslodavcima – od organa, javnih preduzeća, ustanova i drugih organizacija u kojima su podnosioci zahteva vršili javnu funkciju pribavljani su podaci o njihovom eventualnom učešću u odlučivanju ili u radnjama koje se odnose na ostvarivanje prava i obaveza budućih poslodavaca. Zbog neimanja mehanizama provere, izvan opservacije Agencije

³⁶ Ovaj izuzetak od primene norme o pantoflaži „gipsiran“ je i u nacrtu novog zakona.

³⁷ Presek je dat prema Izveštaju Agencije za borbu protiv korupcije u projektu CESID-a: „Ka većoj odgovornosti institucija u procesu davanja saglasnosti pri zapošljavanju javnih funkcionera“, jun – septembar 2015. godine, koji je objavljen na sajtu Agencije <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2017/08/Analiza-dosada%C5%A1nje-prakse-CESID.pdf>, očitavanje: 13. 07. 2018.

ostali su podaci o eventualnim informacijama koje su podnosioci zahteva učinili dostupnim svojim novim poslodavcima.

Iz aspekta kompleksnosti posmatranog problema posebno zanimljiv slučaj bio je odlučivanje Agencije 2013. godine po zahtevu jednog državnog sekretara³⁸ za davanje saglasnosti za zasnivanje radnog odnosa po prestanku funkcije, u kojem je pokušano izigravanje zakona. Naime, podnosilac zahteva, raniji državni sekretar u jednom ministarstvu ekonomskog segmenta Vlade, ekonomista po struci, podneo je zahtev Agenciji za davanje saglasnosti za zasnivanje radnog odnosa u jednoj advokatskoj kancelariji, na poslovima direktora kancelarije. Uprkos netipičnosti zahteva, jer je tražena saglasnost za zasnivanje radnog odnosa kod poslodavca čija delatnost nije u korelaciji sa njegovom javnom funkcijom, Agencija je od ministarstva u kojem je podnosilac vršio javnu funkciju pribavila podatke o tome da podnosilac nije učestvovao u donošenju odluka ili sprovođenju radnji kojima bi bila favorizovana predmetna advokatska kancelarija. Međutim, detaljnijom proverom utvrđeno je da je podnosilac zahteva, istovremeno vršeći i drugu javnu funkciju u jednom od republičkih fondova, učestvovao u donošenju niza odluka kojima su odobravana novčana sredstva pravnim licima i preduzetnicima koje je zastupala ta advokatska kancelarija. Nakon suočavanja podnosioca zahteva sa utvrđenim činjenicama, postupak pred Agencijom je obustavljen zbog povlačenja zahteva podnosioca, a o utvrđenim činjenicama i o sumnji na teže povrede zakona obavješteni su policija i tužilaštvo.

Višegodišnja primena Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije u vezi sa ograničavanjem pantoflaže označila je tri značajna problema sa kojim se susreće Agencija za borbu protiv korupcije.

Prvi problem tiče se nesavršenosti zakonske odredbe pre svega u vezi sa relativno kratkim rokom za odlučivanje o zahtevu podnosioca, koji u kombinaciji sa odredbom stava 3 čl. 38 Zakona o Agenciji, uspostavlja mogućnost za automatsku saglasnost za zasnivanje radnog odnosa, odnosno poslovnu saradnju, usled propuštanja roka. Imajući u vidu i to da organi kod kojih se obavljaju provere u vezi sa favorabilnim odlučivanjem i delovanjem podnosioca zahteva u odnosu na svoje buduće poslodavce često ne postupaju u roku iz zahteva Agencije koji, saglasno odredbi čl. 25 Zakona o Agenciji protiv korupcije takođe iznosi 15 dana, mogućnost propuštanja roka za odlučivanje je velika. Ovo naročito pri činjenici da je ekstenzivno tumačenje odredbe čl. 38 st. 3 ovog zakona, koje je uspostavljeno u praksi Agencije, da se rok od 15 dana za donošenje odluke računa od podnošenja potpunog i urednog zahteva³⁹ (što je u saglasnosti sa Zakonom o opštem upravnom postupku, koji Agencija shodno primenjuje u svom radu) osporeno od strane Upravnog suda u jednom od postupaka po tužbi protiv odluke Agencije.

Drugi problem, skopčan sa prvim, odnosi se na nedovoljnu infrastrukturnu opremljenost Agencije da u konkretnim situacijama brže deluje. Na povezivanju sa bazama podataka drugih organa, organizacija i ustanova u sistemu javne uprave čine se tek početni koraci, a nema naznaka da će se taj značajan i obiman posao u dogledno vreme moći uspešno završiti.

³⁸ Predmet Agencije 014-012-00-00427/13-11, http://javno.rs/baze/pantoflaza/database/pdf/2.Al_Lj%C4%87.pdf, očitavanje: 13. 07. 2018.

³⁹ Prema pomenutom izveštaju Agencije čak 46 % podnetih zahteva nije sadržalo sve neophodne podatke od značaja za donošenje odluke o zahtevu.

Treći problem u primeni odredaba o pantoflaži tiče se nedovoljne efikasnosti samih mera koje se izriču za povrede odredaba Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, a koje imaju prevashodno moralni karakter.

Svemu tome treba dodati i određena različita tumačenja i samog pojma pantoflaže i obaveznosti striktno zabrane obavljanja posla, po prestanku funkcije, koja su data od strane Upravnog suda prilikom ocene odluka Agencija u vezi sa ovim oblikom sukoba interesa.⁴⁰ Ta neujednačenost sudske prakse doprinosi još većim poteškoćama u prvostepenom odlučivanju, kad je Agencija ovlašćena da svojom odlukom „presuđuje“ o daljem životu i karijeri javnih funkcionera i egzistenciji njih i njihovih porodica.⁴¹ Kad je pantoflaža u pitanju, uostalom kao i druga nedovoljno efikasna zakonska rešenja vezana za sukob interesa, treba poći od mogućeg. Izmenama Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, koje su na zakonodavčevom stolu, moguće je doći do optimalne zakonske zaštite od pantoflaže u pozitivnom pravu Republike Srbije.

4. Zaključak

Pantoflaža, kao i sukob interesa u svom opštem pojmu, nije „specijalitet“ ni samo jednog vremena, ni samo jednog podneblja. Ima je, kao i korupcije uopšte, svuda i sve više i u najrazvijenijim i najbogatijim državama⁴². Njena štetnost po javni interes i po društveni poredak kojim je javni interes zaštićen očigledna je. Tu štetnost ne treba posebno dokazivati. Ona ishodi iz dve vrste zloupotreba koje, u nameri svog „uhlebljenja“ po okončanju mandata, pantofler može da učini - u zloupotrebi privilegije odlučivanja i zloupotrebi privilegije na informacije. Jer svaka od zloupotreba ponaosob razgrađuje društveni poredak i čini ga krajnje neuverljivim i „nesposobnim“ da zaštiti interes „opšteg“ i, zbog toga, vrlo neatraktivnim za građane čija je

⁴⁰ Odlučujući po tužbi ranijeg funkcionera zbog odbijanja Agencije da mu da saglasnost da, po prestanku funkcije člana Gradskog veća jednog grada u Srbiji zaduženog za ekologiju, zasnjuje radni odnos u udruženju građana koje se bavi ekologijom, Upravni sud je ocenio da je tužba neosnovana, obrazloživši svoju odluku time da „je prvostepeni organ pravilno zaključio da, s obzirom na nadležnosti i aktivnosti koje je tužilac imao na javnoj funkciji člana Gradskog veća, postoji mogućnost da znanja, informacije i kontakte koje je stekao prilikom vršenja javne funkcije tužilac iskoristi u vršenju poslova u Udruženju ...“ (I-4 U.1857/14; Odeljenje Kg). U drugom postupku Upravni sud je našao da je osnovana tužba ranijeg funkcionera, koji je, po prestanku funkcije sa koje je učestvovao u privatizaciji jednog privrednog subjekta, u tom privrednom subjektu zasnovao radni odnos. Svoju odluku Upravni sud je obrazložio prekoračenjem roka odlučivanja po zahtevu koji nije bio potpun, u kom roku je Agencija prikupljala dokaze. Upravni sud je stao na stanovište da je rok iz čl. 38 st. 2 Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije (bel. 7) prekluzivan, te da „teče kontinuirano od podnošenja zahteva za davanje saglasnosti Agencije i ne može se prekinuti, obustaviti niti skratiti ili produžiti odlukom organa, i o kome organ vodi računa po službenoj dužnosti“, te, stoga, „ukoliko Agencija ne odluči o podnetom zahtevu u okviru ovog roka, po njegovom isteku, nastupa pozitivna pravna fikcija da je Agencija izdala akt kojim je data saglasnost funkcioneru u skladu sa njegovim zahtevom“. (I-6 U.9582/16).

⁴¹ Pomenuta odluka Upravnog suda, kojom je uspostavljena pozitivna pravna fikcija o davanju saglasnosti usled prekoračenja roka (koji, uzgred, ne omogućava adekvatno postupanje Agencije u vezi sa razrešenjem eventualne pantoflaže) bila je osnov da Odbor Agencije, postupajući po žalbama jednog broja funkcionera poništi svoje odluke i obustavi postupke koji su protiv funkcionera vođeni za povredu odredbe čl. 38 Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije (bel. 7).

⁴² „Korupcija u Nemačkoj je 'privredna grana u porastu'. Ne postoji nijedan pedalj u privredi i politici na koji se bezbrižno može kročiti.“ Up. Lajendeker (bel. 26), s. 10.

„datost“. A ako pantofler kumulativno vrši obe zloupotrebe, što je najčešći slučaj kod ovog oblika sukoba interesa, destruktivnost pantoflaže je neuporedivo veća.

Pantoflaža je, u manjem delu, posledica straha od ekonomske neizvesnosti nakon prestanka funkcije, koju funkcionerima javnog sektora nameće preduga ekonomska kriza današnjeg vremena. No, prevashodni uzrok pantoflaže leži u ljudskoj pohlepi. Pantoflaža je čedo pohlepe za novcem, materijalnim vrednostima, statusom, uticajem i moći. Pohlepe sa mnogo lica koja, bez preterivanja, gotovo sva svoja utočišta nalaze u korupciji. I premda „korupcija, uglavnom, nema lica, nema ni miris ni ukus. Ni počinioci ni žrtve ne mogu se lako identifikovati, jer oni kod ovog delikta duvaju u isti rog“⁴³, sukob interesa i, naročito, pantoflažu, nije teško prepoznati. Treba samo pratiti često zamršenu (ali nikad nedokučivu) putanju privatnog interesa i javnih funkcionera i njihovih „ličnih poslovnih partnera“, koja sigurno dovodi do pantoflaže i njenih aktera.

Može li se pantoflaža, ako ne potpuno suzbiti, onda bar svesti na minimum sa kojim društvo može uspešno da se nosi? Vraški teško, naročito u tranzicijskim društvima, ali ipak može.

U društvima stabilnih političkih institucija, delotvornih procedura i državotvorne političke tradicije u suzbijanju pantoflaže mnogo pažnje poklanja se etici javnih funkcionera i njihovom ljudskom i profesionalnom integritetu kako tokom borbe za funkciju, tako tokom vršenja mandata, a i nakon prestanka „rada za državu“. U takvim društvima može se govoriti o uspešnom preveniranju pantoflaže.

U društvima koja odlikuju institucije „kratkog daha“, nedelotvorne procedure i gde je državotvorno postupanje nosilaca javnih funkcija, po pravilu, diskutabilno, borba sa pantoflažom upućena je, pre svega, na propise kojima se zabranjuje, odnosno sankcioniše takvo delovanje i na posebna regulatorna tela, u čijoj je nadležnosti sankcionisanje pantoflažnog postupanja. U takvim društvima uspeh u sprečavanju pantoflaža veoma zavisi od kvalitetnih zakonskih rešenja i dostatnih mehanizama za sprečavanje pantoflaže (i sukoba interesa u celini). Bez kvalitetnih propisa, primerenih sankcija i kredibilnih organa koji će sprovesti zakon nema uspešnog državnog rešavanja ovog raspršenog problema. Pri čemu i zakonodavac koji stvara delotvornu normu i onaj koji sprovodi takav zakon moraju uvek imati na umu da se sprečavanje pantoflažnog postupanja ne sme pretvoriti u svojevrstu „osvetu“ bivšim funkcionerima što su uopšte javne funkcije vršili. Naprotiv, nosioci javnih funkcija moraju znati da im zbog funkcija koje su vršili neće biti umanjene šanse da nastave svoje karijere u struci, a da im pantoflaža nije rešenje, nego stvaranje problema u daljoj karijeri. Bez tako postavljenih stvari nema kvalitetnog preveniranja korupcije⁴⁴ u Srbiji (uostalom, kao ni igde drugde).

Što se Srbije tiče, kad je sprečavanje pantoflažnog postupanja u pitanju, razložnim se čini kombinovanje rešenja iz važećih odredaba čl. 38 Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije sa nekim rešenjima koja su se pokazala delotvornim u drugim evropskim državama.

Prvo, novo zakonsko rešenje moralo bi da predvidi detaljnu opservaciju postupanja funkcionera po prestanku funkcije na okolnosti veze između funkcije koju je vršio, odnosno znanja i informacija koje je na toj funkciji sticao, i delatnosti privrednog

⁴³ T. Lajf, Predgovor za *Mračno polje neotkrivenih slučajeva korupcije – Izazovi istraživačkog novinarstva*, Beograd 2009, s. 8.

⁴⁴ V. Petrović/S. Stojanović Gajić/K. Turkalj, *Poglavlje 23 – Šta nas očekuje? (Vodič kroz izveštaj o skriningu za poglavlje 23)*, Beograd 2015, s. 81.

subjekta, multinacionalne kompanije ili međunarodne organizacije u kojima namerava da zasnjuje radni odnos ili poslovnu saradnju, kako bi bila sprečena svaka „slučajna mogućnost“ da će poverljive informacije procuriti ili da će znanja od značaja za javni interes završiti na stolu privatnog poslodavca. U vezi sa tim u zakonsku regulativu trebalo bi uneti i obaveznost svojevrsne profesionalne „zakletve na odanost“ organu države, autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave, javnog preduzeća ili ustanove, pod pretnjom materijalne, pa i krivične odgovornosti.

Drugo, nužno bi bilo uvesti zabranu ranijem funkcioneru da u jednom primerenom vremenskom roku (ne manje od dve godine, a po mogućstvu i u trajanju jednog mandata) zastupa svog novog poslodavca pred organom, javnim preduzećem ili ustanovom u kojem je vršio funkciju.

Treće, neophodno bi bilo Agenciji za borbu protiv korupcije omogućiti duži rok za valjano odlučivanje o zahtevu ranijeg funkcionera za zasnivanje radnog odnosa ili poslovne saradnje po prestanku funkcije, pri čemu bi Agencija bila obavezna da naročito ceni eventualno učešće funkcionera tokom vršenja mandata u odlučivanju o pravima i obavezama privrednog subjekta u kojem namerava da se zaposli.

Naposletku, valjalo bi u novom zakonu obezbediti i rigoroznije (ne samo novčane) sankcije za one funkcionere koji bi se ipak opredelili za pantoflažu. Samo tako država bi mogla na pravi način da odgovori na izazov ovog oblika sukoba interesa u javnom sektoru.

Summary

Pantouflage as a special form of Conflict of interest of public officers in the Legal sistem of the Republic of Serbia

Pantouflage is a specific form of conflict of interest of public officers, which differs from the classic conflict of interest by the mode of preparation, the realisation of conflict of interest, as well as by its subsequent effect. This form of conflict can do serious damage to the public interest, since it is based on two abuses – the abuse of authority and the abuse of privileged information. Therefore, a significant intervention of the State is essential for solving this kind of conflict of interest. On the one hand, it is necessary to have precise legal regulations and efficient mechanism for the prevention of pantouflage, but on the other hand, „a second chance“ should be given to former public officers, who would, upon the end of their public office, continue, their professional careers without creating conflict of interest.