Dr Slobodan Beljanski

advokat, Novi Sad

PRAVNI I POLITIČKI ASPEKTI SPREČAVANJA SUKOBA INTERESA*

SAŽETAK: U radu se analiziraju normativne, političke i socijalne pretpostavke za sprečavanje sukoba interesa. Povod je prvi Zakon o sprečavanju sukoba interesa, donet u Srbiji 20. aprila 2004, i praksa Republičkog odbora za rešavanje o sukobu interesa, koji deluje od 18. januara 2005. Autor smatra da su podjednako relevantni sukob javnog i privatnog interesa, koliko i sukob unutar javnog interesa, u kome kumulacija funkcija može ugroziti opšte dobro zasnovano na cilju da se svaka funkcija obavlja stručno, savesno i odgovorno. Dopušteni izuzeci u tom pogledu razaraju moralni osnov rezervisanih zabrana i kompromituju samu ideju sprečavanja sukoba. Sličan efekat proizvode deklaratoran karakter mera koje se mogu izreći funkcioneru, ambivalentan odnos prema dostupnosti podataka o imovini funkcionera i nedovoljna odlučnost da se njegova privatnost tretira krajnje restriktivno.

Gljučne reči: norma, sukob, interes, funkcioner, funkcija, javnost, privatnost

1. UVOD

Iako se sukob interesa u javnom domenu može zasnovati i obrazlagati argumentima morala, između sukoba moralnih dužnosti¹ i sukoba interesa postoje brojne razlike: sukob moralnih dužnosti po pravilu nastaje

* Rad primljen: 29. XII 2005. godine.

¹ O sukobu moralnih dužnosti više: Her, R. M., „Moral Conflicts”, in McMurrin, S. ed. *The Tanner Lectures on Human Values*, Utah, 1980. Isti autor i *Moral Thinking*, Oxford, 1981. Her zastupa tezu da shvatanje o nerazrešivosti moralnih konflikata potiče od onih koji moralne stavove zasnivaju na intuitivnom nivou, a da kritički nivo podrazumeva i zadatak da se konflikt reši.

samoobavezivanjem, a sukob interesa spoljašnjom odlukom i prihvatanjem te odluke; sukob moralnih dužnosti rešava se intuitivno ili kritički, a sukob interesa pravnom normom; iz sukoba moralnih dužnosti izlazi se na osnovu autonomnog izbora, a iz sukoba interesa javnim obeležavanjem ili prisilnom eliminacijom; sukob moralnih dužnosti pogađa savest i očekivanja, a sukob interesa utiče na prestiž, interese i moć. Jeste moralno opravdano da se ne bude u isto vreme u ulozi „sudije” i „stranke”, da se izbegnu zloupotrebe proizašle iz položaja i privilegija, ali samo pravo može da ukloni samovolju, slučajnost i neustaljenost u primeni ovih običajnih naloga i da im odredi sadržaj i granice.

Ipak, generalni zadatak prava da nalazi rešenja za sukobljene interese, u oblasti sprečavanja sukoba interesa pri obavljanju javnih funkcija dodatno je opterećen potrebom da se konfliktne situacije najpre pravno „proizvedu”. Pri tom, samoproizvođenje predmeta regulacije manje je posledica nedovoljne socijalne izdiferenciranosti fenomena, koji se svodi na moralnu osudu nespojivih uloga, a daleko više je posledica činjenice da je pravna kreacija sukoba interesa dovela do izuzetaka koji zamagljuju i cilj i pravilo. Ovakva situacija donekle daje za pravo pobornicima procesnih teorija koji polaze od formalno-logičke konstrukcije da pravo ne služi za izbegavanje sukoba, nego da, u poređenju sa potiskivanjem sukoba u društvima zasnovanim na interakciji, čak neslućeno povećava šanse za sukob.² Izgledi za sukob u upravnoj su srazmeri sa suvišnim ili neodređenim propisivanjem zabrana, za koje zahtevi u socijalnom ambijentu još nisu dobili odgovarajuću fizionomiju, ali i sa izostajanjem zabrana ili izričitim odobrenjima tamo gde su u socijalnom ambijentu postojala očekivanja da se nametnu restrikcije ili pribegne represiji.

Zakon o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija³ u našem pravnom sistemu prvi je tematski zakon te vrste. Do njegovog donošenja, a pokazaće se da se takva praksa nastavila sve do današnjeg dana, problem sukoba interesa regulisan je fragmentarno, u okviru normativnih celina posvećenih širim oblastima.⁴ Iako je predstavljao korak napred u prvim sistemskim merama u jednom od segmenata antikorupcij-

² Luhmann, N., *Konflikt und Recht*, u „Ausdifferenzierung des Rechts: Beiträge zur Rechtssoziologie und Rechtstheorie”, Frankfurt a. M., 1981, str. 92—112. Takođe, isti autor u: *Soziale Systeme, Grundriß einer allgemeinen Theorie*, Frankfurt a. M., 1984, gl. 9, V, i *Das Recht der Gesellschaft*, Frankfurt a. M., 1995, str. 282, 319. Luman smatra da pravo nije društveno adekvatno samo onda kada obrađuje sukobe koji se u zbilji događaju, nego baš suprotno — kada može da proizvede dovoljan broj sukoba i za njihovu obradu ponudi dovoljnu vlastitu kompleksnost. Ova postavka potiče, zapravo, iz stare paulijanske maksime o tome da je greh zasnovan na normi (*A grijeh uze početak kroz zapovijest, i načini u meni svaku želju; jer je grijeh bez zakona mrtav* — Rim, 7.8). Bez obzira na to što Luman govori o pravu, a u starohrišćanskoj doktrini se pojam zakon odnosi i na moralno pravilo, stav o pravnoj primordijalnosti zakona pripada učenju nominalizma i može se povezati sa proskripcijom sukoba interesa.

³ „Službeni glasnik RS”, br. 43 od 20. aprila 2004. U daljem tekstu: Zakon. Svaka numerički izražena norma, iza koje nije naveden naziv zakona, odnosi se na ovaj Zakon.

⁴ Npr.: u Zakonu o državnoj upravi, Zakonu o lokalnoj samoupravi, izbornim zakonima, zakonima iz oblasti pravosuđa.

skih aktivnosti, neke slabosti Zakona mogle su se uočiti već prilikom njegovog donošenja, a neke su se pokazale tokom nepunih godinu dana delovanja Republičkog odbora za rešavanje o sukobu interesa.⁵ U ovom radu biće ukazano i na jedne i na druge nedostatke Zakona, sa aspekta pretpostavljenih socijalnih i pravnih ciljeva za sprečavanje sukoba interesa, ali i sa aspekta političkih i psiholoških otpora takvim ciljevima.

2. SUKOB INTERESA

U uvodnoj odredbi, u kojoj se definiše pojam predmeta Zakona, sukob interesa označen je kao interferencija javnog i privatnog domena. Sukob postoji, navodi se u članu 1. stav 2, „kada privatni interes funkcionira utiče ili može uticati na obavljanje njegove javne funkcije”. Ujedno, istom odredbom nije dat samo statički pojam sukoba, nego i njegova dinamička dimenzija, postavljena u moralnoj dužnosti da se javna funkcija obavlja tako da privatni interes nikada ne preovlada nad javnim, niti da se između javnog i privatnog interesa izazove sukob.⁶

Ove postavke međusobno protivreče. Ako sukob postoji čim postoji privatni interes, čije potiskivanje ne zavisi od volje subjekta, nego od objektivne spoljašnje procene realnog ili potencijalnog uticaja ovog interesa na obavljanje javne funkcije, bespredmetna je vrednosna divergencija između javnog i privatnog dobra i moralna obaveza opredeljivanja za javno dobro. Budući da sukob postoji čim privatni interes ugrožava javni, a svrha je Zakona da takav sukob spreči, proizilazi da sam Zakon opovrgava ovu svrhu kada, obavezujući funkcionera da prednost daje javnom interesu, polazi od pretpostavke da se on, da bi uopšte bio u prilici da takav izbor učini, već nalazi u sukobu interesa. Funkcioneru se, drugim rečima, daje nemoguća misija da se u ambijentu postojećeg sukoba kloni iskušenja da sukob izazove. Zakon se, s jedne strane, samoprojektuje kao sredstvo za sprečavanje nastajanja situacije u kojoj postoji sukob interesa, a s druge strane, on u prvoj svojoj rečenici daje direktivu kako da se funkcioner ponaša u situaciji postojećeg sukoba.

Ova protivrečnost zapravo otkriva kasnije izraženu volju zakonodavca da u određenim slučajevima sukob javnog i privatnog interesa ipak toleriše. Beneficija da narodni poslanik, poslanik i odbornik bezuslovno može biti na rukovodećem položaju u najviše jednom javnom preduzeću i drugom pravnom licu sa većinskim učešćem državnog kapitala (član 10.

⁵ Republički odbor za rešavanje o sukobu interesa (u daljem tekstu: Republički odbor), koji je nadležan za sprovođenje Zakona, konstituisan je sa više od šest meseci zakašnjenja, 18. januara 2005. godine.

⁶ Ova pojava se u sociologiji najčešće izučava kao odnos društvenog i privatnog, pri čemu se privatno, po pravilu, svodi ili na vlasništvo ili na porodičnu i intimnu sferu života. Zato Hana Arendt govori o lišavajućem karakteru privatnosti, a u tzv. nelišavajuća obeležja privatnog ubraja područje slobode od koga, nasuprot površnosti u koju nas uvlači javnost, zavise osećajnost i kreativnost (Arendt, H., *Vita activa*, Zagreb, 1991, str. 58 ff; takode, naš rad „Pravo na privatnost”, u *Pravo i iluzija*, Beograd, 1999, str. 135—143).

stav 1), a da u svim ostalim privrednim subjektima može nastaviti da obavlja svoja upravljačka prava bez ikakvih ograničenja, pod uslovom da to ne utiče na nepristrasno i nezavisno obavljanje njegove javne funkcije (član 10. stav 2), legalizuje stanje u kome postoji potencijalni sukob interesa i objašnjava smisao moralne dužnosti proklamovane u stavu 1. člana 1. Ujedno, izuzetak demantuje tačnost statičke definicije sukoba iz stava 2. člana 1.

Iz daljeg teksta Zakona, međutim, vidi se da sukob nije ograničen samo na odnos između javnog i privatnog interesa. U okviru javnog sektora dozvoljena je kumulacija funkcija (članovi 5. i 10) koja, takođe, može biti izvor konfliktna destrukcije. Zbog toga je definiciju sukoba potrebno proširiti tako što bi se nedozvoljeni konflikt odnosio ne samo na postojanje privatnog interesa koji utiče ili može uticati na obavljanje javne funkcije, nego i na situaciju u kojoj je ista osoba nosilac više javnih funkcija koje međusobno kolidiraju, ili čije istovremeno obavljanje remeti ili može remetiti javni interes da se svaka od njih obavlja stručno, savesno i odgovorno.

Normativnoj sistematici ne odgovara da posebni propis, u odnosu na svoj osnovni predmet, a pogotovo u odnosu na dopuštene izuzetke od pravila koja se tiču osnovnog predmeta, sadrži blanketarne norme. Naš Zakon, međutim, pribegava takvoj otvorenosti, sam narušavajući i svoju ekskluzivnost i svoj integritet. Neke od ključnih odredbi sadrže upućujuću klauzulu, poput formulacija: „ako se to ne protivi zabranama iz ovog ili drugog zakona”, ili „osim kada je to propisano zakonom ili drugim posebnim propisom” (član 9. stav 1). Ne treba se, stoga, čuditi što integritet našeg Zakona sve više narušavaju drugi zakoni.⁷ Širenje mreže propisa koji regulišu sukob interesa, uz Zakon kome je sukob interesa jedini predmet, unosi pometnju u primenu zakona, dovodi do sukoba normi i doprinosi pravnoj nesigurnosti.

3. FUNKCIONER

Odredba člana 2. stav 1. Zakona propisuje da se funkcionerom smatra lice koje funkciju obavlja na osnovu izbora, postavljenja ili imenovanja u organe Republike Srbije, autonomne pokrajine, opštine, grada i grada Beograda i organe javnih preduzeća koje su ovi subjekti državne strukture osnovali. Naprotiv, blanketarne i prospektivne odredbe stava 2. i 3. člana 2. daju do znanja da se Zakon ne odnosi na sudije Ustavnog suda, sudije, sudije za prekršaje, javne tužioce, zamenike javnih tužilaca i

⁷ Primeri ovakve legislativne prakse su Zakon o državnim službenicima („Službeni glasnik RS”, br. 79. od 16. septembra 2005. godine) i Zakon o zdravstvenom osiguranju („Službeni glasnik RS”, br. 87. od 2. decembra 2005. godine). U ovom drugom, potpuno zasebno su regulisani i zvanje funkcionera, i statusne, radno-pravne i vlasničke nespojivosti, i postupak obavezivanja (potpisivanje izjave o nepostojanju sukoba interesa), i paralelna primena tog zakona i „zakona kojim se uređuje sprečavanje sukoba javnog i privatnog interesa pri vršenju javnih funkcija” (član 219).

funkcionere imenovane u organe ustanova i drugih organizacija čiji je osnivač ma koji nivo teritorijalno-političke vlasti.

Opseg primene Zakona na tri načina je sužen. U prvom redu to je postignuto primenom formalnih merila za označavanje statusa funkcionera. Drugi način krije se u nepotpunom registru tela u kojima se funkcija obavlja, a treći u izričitom izostavljanju čitavog korpusa institucija, bitnih za funkcionisanje sve tri grane vlasti.

Svođenje načina sticanja funkcije na nominalnu ravan (izbor, imenovanje, postavljanje), izuzima od primene Zakona sve one funkcionere koji su isti ili sličan stepen javnih ovlašćenja stekli na osnovu inauguracije nazvane drugačijim pravno-leksičkim operatorom. U policiji se, na primer, položaji stiču *raspoređivanjem*.⁸ Tako je čitava jedna oblast izvršne vlasti, koja je zbog ekskluzivnog zadatka da otkriva kriminal posebno podložna korupciji, sklonjena iz sfere interesovanja za korupciju, koja bi se sastojala u tolerisanju sukoba interesa. Da se ne radi o slučajnom propustu pokazuje Zakon o državnim službenicima, u kome je podvučeno da se podela radnih mesta na položaje i izvršilačka radna mesta, podela od koje zavisi primena propisa o sprečavanju sukoba interesa, ne odnosi na službenike u policiji, carini, poreskim upravama, bezbednosnim službama i zavodima za izvršenje krivičnih sankcija.⁹ Proizilazi da se ogromna moć, oslonjena na silu, specijalna ovlašćenja i diskreciona prava, izuzima od civilne kontrole, a ove službe pretvaraju u svojevrzne zabrane, nalik davnašnjim zatvorenim „liturgijskim grupama”.¹⁰

S druge strane, pojmom „organ” očigledno nisu obuhvaćeni svi za sukob interesa karakteristični oblici predstavljanja vlasti.

U Ustavu su imenovani organi Republike (Skupština, Predsednik Republike, Vlada, sudovi, javna tužilaštva, Narodna banka) i autonomne pokrajine (skupština, izvršno veće i organi uprave — član 111. Ustava). Uređenje sistema lokalne samouprave prepušteno je zakonskoj regulativi (član 113. stav 2. Ustava), a uređenje poslova, organizacije i rada organa opštine — opštinskom statutu (član 115. stav 1. Ustava). Zakonom o lo-

⁸ Republički odbor je u predmetu br. 7-1/05-01, zbog ovakve pravno-leksičke diskrepance, obustavio postupak protiv jednog visokog funkcionera policije, bez obzira na osnovno pitanje da li postoji ili ne postoji povreda propisa o sprečavanju sukoba interesa.

⁹ Zakonom o državnim službenicima („Službeni glasnik RS”, br. 79. od 16. septembra 2005. godine) propisano je da državni službenik ne sme da se bavi preduzetništvom, da osnuje privredno društvo ili javnu službu (član 28. stav 1), niti da bude direktor, zamenik ili pomoćnik direktora pravnog lica (član 29). Ipak, državnim službeniku dopušteno je da bude član upravnog ili nadzornog odbora, ili drugog organa upravljanja pravnog lica, ako ga na taj položaj imenuje Vlada ili drugi državni organ prema posebnom propisu (član 29). S obzirom da se samo na državne službenike na položaju primenjuju zakoni i drugi propisi kojima se uređuje sprečavanje sukoba interesa (član 31), funkcioneri u policiji, carini, poreskim upravama, bezbednosnim službama i zavodima za izvršenje krivičnih sankcija ne podležu eksternoj kontroli i ne potpadaju pod nadležnost Republičkog odbora.

¹⁰ Govoreći o „liturgijskom finansiranju” Maks Veber ukazuje na staleško organizovanje, zasnovano na prinudnoj podeli članova na nasledno zatvorene liturgijske grupe, selektovane po imovini ili zanimanju, od kojih svaka dobija posebne privilegije (Veber, M., *Privreda i društvo*, I, Beograd, 1976, str. 158 f).

kalnoj samoupravi (ZLS) određeno je da su organi opštine i grada: skupština, predsednik i veće (član 25. ZLS). U nadležnost lokalne samouprave, takođe, spada i obrazovanje organa, organizacija i službi za sopstvene potrebe (član 113. stav 1. Ustava).

U radu Republičkog odbora postavilo se pitanje da li se izraz organi iz člana 2. stav 1. Zakona odnosi samo na zakonom imenovane organe, ili ga je potrebno shvatiti šire i njime obuhvatiti i druge organe koji u ime države postupaju u upravnim stvarima, izvršavaju zakone i druge propise, ili sprovode upravni nadzor (upravni organi).

Ukoliko bi pojam *organ* bio tumačen na prvi način, Zakon o sprečavanju sukoba interesa se ne bi odnosio na niz odgovornih i sukobu interesa izrazito podložnih funkcija, koje se u lokalnoj samoupravi obavljaju na osnovu izbora, postavljenja ili imenovanja, samo zbog toga što se nalaze izvan zakonske nomenklature. U takve funkcije spadaju: načelnik i rukovodioci organizacionih jedinica opštinske uprave, gradski arhitekta, zame-nik i pomoćnik predsednika opštine, opštinski pravobranilac, ili opštinski ombudsman. Za razliku od funkcionera u organima koji u Republici u okviru ministarstava, a u pokrajini u okviru sekretarijata, postupaju u upravnim stvarima, u opštini se lica na odgovarajućim položajima ne bi mogli smatrati funkcionerima.

Ukoliko bi pojam *organ* bio tumačen na drugi način, on bi obuhvatao: državne organe koji u upravnim stvarima, neposredno primenjujući propise, rešavaju o pravima, obavezama ili pravnim interesima fizičkih i pravnih lica; organe koje u lokalnoj samoupravi izvršavaju zakon ili sprovode upravni nadzor; službe koje supstituišu organe; službe koje su opštim aktom lokalne samouprave izjednačene sa javnim funkcijama. Na taj način bio bi izbegnut nejednak pravni tretman lica postavljenih ili imenovanih u upravne organe Republike i autonomne pokrajine, koji su Ustavom određeni kao organi vlasti, s jedne strane, i lica postavljenih ili imenovanih u upravne organe lokalne samouprave, s druge strane.

Republički odbor opredelio se za drugo tumačenje, nalazeći da je ono pravno osnovano i da doprinosi uspostavljanju jednakosti pred zakonom i ciljevima proklamovanim u članu 1. i članu 4. Zakona. Zbog toga se, izuzimajući sudije za prekršaje, funkcionerom, u smislu člana 2. stav 1. i 2. Zakona, ima smatrati lice izabrano, postavljeno ili imenovano ne samo u organ koji je obrazovala lokalna samouprava, nego i u organ koji je u lokalnoj samoupravi nadležan da rešava u upravnom postupku, izvršava zakone i druge propise i obavlja poslove upravnog nadzora. Funkcionerom bi se smatralo i drugo lice koje ne ispunjava ove uslove, ali se samoproklamovanim ograničenjem, prema kome se iz samog priznavanja samouprave mora pokazati respekt, nalazi na položaju koji je, u okviru ovakvog organa, statutom ili opštim aktom opštine izjednačen sa javnom funkcijom.¹¹

¹¹ Pravni stav i obrazloženje pravnog stava sa 22. sednice Republičkog odbora, održane 24. avgusta 2005. godine (*Vodič kroz propise o sprečavanju sukoba interesa*, Beograd, 2005, str. 77—79).

Osim toga, položajem izjednačenim u primeni Zakona sa pravima i obavezama funkcionera trebalo bi smatrati i položaj koji na osnovu izbora, postavljenja ili imenovanja obavlja lice u stalnoj službi, sekretarijatu, odboru, komisiji i drugom radnom telu organa Republike, pokrajine, opštine i grada, ukoliko su zadaci tog tela sastavni deo poslova i nadležnosti organa, i ukoliko to telo deluje u okviru funkcionalne strukture organa, a rad organa u bitnoj meri od njega zavisi.

Ako se mora razumeti rezerva u odnosu na sudove, čija bi samostalnost i nezavisnost mogla biti narušena svakim vidom spoljašnje kontrole sudija, teško je naći opravdanje za izostavljanje funkcionera koji predstavljaju Republiku Srbiju u organima državne zajednice i organa, ustanova i organizacija koje je državna zajednica osnovala, ili funkcionera u organima ustanova i drugih organizacija čiji su osnivači Republika, pokrajina, opština i grad. Ovakvim rešenjima se narušava princip jednakosti, unosi pometnja u sistem ravnomernog suzbijanja konflikata i ostavlja mogućnost da se kroz pobočne kanale izigraju zakonske zabrane u oblastima koje često, u odnosu na republičke državne organe i javna preduzeća, ne zaostaju po finansijskom potencijalu, društvenoj moći i političkom uticaju.¹²

4. KUMULACIJA FUNKCIJA

Zakon dopušta kumulaciju predstavničkih funkcija, proisteklih iz neposrednih izbora. I ne samo to. Dopušta još tri bitna izuzetka: 1) funkcioner ima pravo da, pod određenim uslovima i uz odgovarajuće ali nejasno propisano odobrenje, prihvati i drugu funkciju (član 5); 2) narodni poslanik, poslanik i odbornik ima pravo da bude na funkciji u najviše još jednom javnom preduzeću, ustanovi i preduzeću ili drugom pravnom licu sa većinskim učešćem državnog kapitala (član 10. stav 1); 3) narodni poslanik, poslanik i odbornik ima pravo da u ostalim privrednim subjektima zadrži svoja upravljačka prava, ako to ne ometa javnu funkciju i ne utiče na njeno nepristrasno i nezavisno obavljanje.

Ovakva rešenja protivreče ideji o potrebi sprečavanja sukoba interesa i podrivaju osnovnu koncepciju Zakona.

U prvom slučaju, kada je u pitanju prosta kumulacija funkcija u predstavničkim telima vlasti, koja u krajnjoj liniji i ne mora dovesti do

¹² U Zakonu o odgovornosti za kršenje ljudskih prava („Službeni glasnik RS”, br. 58. od 3. juna 2003; 61/03) nalazi se popis javnih funkcija sa posebnom odgovornošću. Iako se radi o zakonu koji se iz političkih razloga niti ukida niti primenjuje, on daje indikativan i za sukob interesa koristan izbor funkcija čiji nosioci ne bi smeli biti obeleženi tragovima političke i moralne kompromitacije. Osim funkcija na koje se odnosi i Zakon o sprečavanju sukoba interesa, tu spadaju: predsednik i član saveta univerziteta, rektor univerziteta, dekan fakulteta, rukovodeća lica u organizaciji koja se bave javnim informisanjem i izdavaštvom, direktor, predsednik i član upravnog odbora organizacije obaveznog socijalnog osiguranja, direktor banke sa većinskim državnim kapitalom, rukovodeća lica u poreskoj upravi, u BIA ili drugoj odgovarajućoj službi i u zavodskoj ustanovi za izvršenje krivičnih sankcija, šef diplomatske misije, i načelnik generalštaba i KOS.

kolizije privatnog i javnog interesa, očigledno je da, na štetu javnog interesa, postoji unutrašnji sukob funkcija, izražen u neskladu između ambicija i sposobnosti. Taj nesklad ugrožava javni interes koji nalaže da funkcioner svojim obavezama posveti punu pažnju i za javni rad preuzme svu odgovornost. S druge strane, pojava da ista osoba istovremeno zauzima mesto u različitim nivoima vlasti omogućava stvaranje političke oligarhije, nasuprot ideji o dostupnosti vlasti širokom krugu građana kao aktivnih političkih subjekata. Otuda je umnožavanje funkcija pravni uvod u podelu moći između malog broja političkih klanova, čija se elita izdvaja, zatvara, na despotski način nameće, potcenjujući i u neprekidnoj senci držeći svoje sledbenike. Uz sve istorijske uslovljenosti, dopuštanje ovakve prakse suočilo bi nas sa slabostima nekada karakterističnim za naslednu aristokratiju, slabostima koje je još Montesquieu označio kao vladavinu sa malo vrline, a uz obilje nemara i zapuštenosti. U našim uslovima ove slabosti uglavnom su odraz stranačke organizacije i svode se na podvajanje funkcionera sa ulogom sveštenika (predvodnika, propovednika, kongregacijskog časnika), bez kojih je, po njihovom sudu, nemoguće zamisliti političko predstavljanje na bilo kom nivou, i funkcionera u ulozi pastve, bez čije lojalnosti je nemoguće osvajati vlast.

Interes se ne sme shvatiti isključivo kao stecište empirijskih potreba, već i kao deo prirodnih ili stečenih osobina i kulturnih vrednosti, koje se podjednako tiču privatne i javne sfere. Čovekove sklonosti su, govorio je Kant, arsenal sebičnosti, koji se može svesti na podnošljivu meru, ali isto tako može ostati samo sebičnost samoljublja koju još nazivamo samoživost, ili sebičnost arogancije koju još nazivamo taština.¹³ Interes, međutim, kako je formulisao Habermas, jesu i osnovne orijentacije koje su, posredstvom kulturnog oblika egzistencije, vezane za temeljne uslove moguće reprodukcije i samokonstituisanja.¹⁴ Zbog toga se s pravom primećuje da ništa ne narušava duh aktivnog građanina kao „prosečnost onih koji gaje svoju 'posebnost' ”.¹⁵ Sa podjednakom opravdanošću ukazuje se na potrebu profesionalizacije političara, koju bi, uz povećanje sposobnosti, pratilo i sužavanje polja njihovog rada.¹⁶ Uprkos saznanjima, zasnovanim na iskustvu starom već preko stotinu godina, da se partije organizuju po modelu borbenih formacija, da su im svojstvene unutrašnja diktatura, centralizam, vođstvo i poslušnost, i da postoji „unutrašnja odbojnost” liberalizma prema masama, upravo je u okviru liberalne političke doktrine formirano gledište da se, istina, autonomija političke ličnosti sužava lišavanjem mogućnosti i ograničavanjem izbora, ali da ljudi koji brinu o sopstvenoj autonomiji moraju da brinu i o napretku opšte kulture, zbog čega

¹³ Kant, I., *Kritika praktičnog uma*, Beograd, 1979, str. 92.

¹⁴ Habermas, J., *Saznanje i interes*, Beograd, 1975, str. 241.

¹⁵ Bobio, N., *Budućnost demokratije — odbrana pravila igre*, Beograd, 1990, str. 56.

¹⁶ Posner, R., *The Problematics of Moral and Legal Theory*, Harvard, 2002, str. 203 f. Posner ukazuje da značaj kvalifikovanosti i profesionalizacije proizilazi iz činjenice da se, uprkos unapređenju tehnika izražavanja javnog mnjenja, kampanja oglašavanja, identifikovanja i predstavljanja političkih kandidata kao medijskih zvezda, niko od njih ne dotiče prava na bilo kakav pravno koristan način.

su dužni da se ponašaju u granicama koje postavljaju obziri prema interesima drugih ljudi. Na taj način zatvara se krug u kome se liberalni nazori vraćaju kategoričkom imperativu, pa se htenje redukuje kroz trebanje, a ideja slobode nas uključuje u zajednicu inteligibilnog sveta.¹⁷

Druga mana dopuštenih izuzetaka krije se u relativizaciji smetnji da se uz javnu funkciju aktivno sprovode upravljačka prava u privredi ili obavlja još jedna funkcija u javnom sektoru. Kolizija se u takvom slučaju podrazumeva, a ne prepušta nekoj budućoj faktičkoj akcidenaciji. Podrazumeva se, naime, postojanje potencijalnog sukoba, pa, dakle, i uzajamnog ometanja i narušavanja nepristrasnosti, kada se u isto vreme sudeluje u organu vlasti i raspolaže drugim pravima koja od odluka tog organa vlasti direktno ili indirektno zavise.

Postavlja se, najzad, pitanje da li se u odredbi člana 5. stav 1. Zakona izraz „drugu javnu funkciju” odnosi samo na još jednu, ili na drugu i svaku dalju javnu funkciju? Nejasno je, takođe, koji bi organ bio nadležan da daje saglasnost na obavljanje te druge javne funkcije kada su u pitanju neposredno birana lica. Ova bi odredba bila prikladnija cilju Zakona kada bi se izraz „drugu javnu funkciju” zamenio izrazom „još najviše jednu javnu funkciju”, i kada bi se propisao način davanja saglasnosti i subjekt koji saglasnost daje kada su u pitanju neposredno izabrana lica, uključujući i lica birana na inokosnu funkciju.

5. VRSTE MERA

Republičkom odboru, osim kada su u pitanju njegov član i sekretar Službe, stoje na raspolaganju mere upozorenja, preporuke i odluke o postojanju povrede Zakona. Mere su deklaratornog tipa i svode se na poruku i apel. Iako je njihovo izvršenje lišeno prinude i prepušteno savesti funkcionera ili političkoj proceni organa koji je nekoga u funkcionera proizveo, pokazalo se da je u početnoj fazi primene Zakona ovakav izbor „sankcija” imao svoje opravdanje: nije se pribegavalo zloupotrebama koje bi bile posledica izbegavanja prinude, izostali su pritisci na Republički odbor, stvoreno je poverenje u njegov rad i izgrađen je osećaj obaveze da se, u bekstvu od stigmatizacije, respektuju njegova mišljenja i odluke. Pri tom, manje je važno da li se respekt može pripisati moralnom sadržaju volje, ili je iznuden, jer je u svakom slučaju, bar se tako pokazalo u praksi, bio dovoljno efektivan.

Nakon donošenja Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije¹⁸ situacija se donekle izmenila. Bez shvatljivog razloga Nacionalna strategi-

¹⁷ Michels, R., *Sociologija partija u suvremenoj demokraciji — istraživanja o oligarhijskim tendencijama u životu skupina*, Zagreb, 1990, str. 8, 31 ff; Raz, Dž., *Etika u javnom domenu — ogledi iz moralnosti prava i politike*, Podgorica, 2005, str. 137 ff; Kant, I., *Zasnivanje metafizike morala*, Beograd, 1981, str. 107 ff.

¹⁸ Odluka o utvrđivanju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije („Službeni glasnik RS”, br. 109 od 9. decembra 2005. godine).

ja je, planirajući osnivanje novog tela sa izuzetno širokim poljem rada, dovela u pitanje dalji samostalan i nezavisan rad Republičkog odbora i umanjila ne samo njegov autoritet nego i značaj propisa iz oblasti sprečavanja sukoba interesa.

Ovo je tek jedan od razloga da se postignuti nivo samokontrole održi pooštavanjem mera i da se u slučaju recidiva ili odbijanja počinovanja preporuci, Republičkom odboru (ili novom telu koje će obavljati iste poslove) dâ pravo da funkcionera razreši, ili da dâ obavezujući nalog da se razrešenje sprovede. Drugi, važniji razlog krije se svakako u tome da se, posle jednogodišnjeg „pripremnog” perioda, kršenju Zakona sada mora prići bez bolećivosti prema funkcionerima, sa strogošću koja je srazmerna odgovornosti javnih ličnosti i od koje se može očekivati da što je više moguće ograniči područje *arcana imperii*.

6. PRAVNA ZAŠTITA

Protiv odluke Republičkog odbora Zakonom nije predviđeno pravo na pravni lek.

Najvišim međunarodnim i unutrašnjim pravnim aktima, međutim, građanima je garantovano pravo na žalbu ili drugo sredstvo protiv odluka državnih i drugih organa kojima se odlučuje o njihovim pravima, slobodama ili na zakonu zasnovanim interesima.¹⁹

Iako odluke Republičkog odbora, osim kada se odnose na člana Republičkog odbora i sekretara Službe Republičkog odbora, ne dovode do promene pravnog statusa,²⁰ njima se nesumnjivo odlučuje i o pravima i o interesima građana zasnovanim na zakonu. Građani imaju pravo na zaštitu privatnosti, časti i ugleda, ali i pravo da učestvuju u javnim poslovima i da u svojoj zemlji budu birani i primani u javne službe pod jednakim uslovima.²¹ Prva rečenica Povelje o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama proklamuje da je ljudsko dostojanstvo neprikosnovenno i da svako ima obavezu da ga štiti.

¹⁹ Član 8. Opšte deklaracije o pravima čoveka; član 22. stav 2. Ustava Republike Srbije; član 18. Povelje o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama državne zajednice Srbija i Crna Gora; član 13. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, potvrđene Zakonom o ratifikaciji i objavljene u „Službenom listu SCG — Međunarodni ugovori”, br. 9. od 26. decembra 2003; član 2. stav 3. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, potvrđenog Zakonom o ratifikaciji i objavljenog u „Službenom listu SFRJ”, br. 7. od 4. februara 1971; član 12. stav 1. Zakona o opštem upravnom postupku (u tekstu: ZOUP), na čiju shodnu primenu upućuje odredba člana 24. stav 3. Zakona.

²⁰ Član Republičkog odbora i sekretar Službe Republičkog odbora jedini su funkcioneri kojima Republički odbor može da izrekne meru razrešenja sa dužnosti. Štaviše, to je jedina mera koja im se izriče kada se utvrdi da su povredili Zakon (član 29. stav 1. Zakona).

²¹ Članovi 1, 12. i 21. Opšte deklaracije o pravima čoveka; članovi 17. i 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima; član 8. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda; članovi 13, 35. i 42. Ustava Republike Srbije; član 1. stav 1. i članovi 33. i 40. Povelje o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama državne zajednice Srbija i Crna Gora.

U članu 12. stav 2. ZOUP ostavljena je mogućnost da se zakonom propiše da u pojedinim upravnim stvarima žalba nije dopuštena, pod uslovom da je na drugi način obezbeđena zaštita prava i pravnih interesa stranke, odn. zaštita zakonitosti. U članu 214. stav 1. ZOUP propisano je da se protiv rešenja ministarstva ili drugog samostalnog republičkog organa uprave žalba može izjaviti samo kada je to zakonom predviđeno, kao i kada se radi o upravnoj stvari u kojoj je isključen upravni spor. U članu 3. stav 2. Zakona o rešavanju sukoba interesa Republički odbor označen je kao samostalan i nezavisan organ. Imajući u vidu odredbu člana 216. ZOUP, prema kojoj se za rešavanje u drugom stepenu ne može utvrđivati nadležnost u okviru organa koji je rešavao u prvom stepenu, kao i činjenicu da u Zakonu ili drugom propisu nije utvrđeno postojanje drugostepenog organa u odnosu na Republički odbor, proizilazi da se Republički odbor ima smatrati organom koji je izjednačen sa samostalnim republičkim organom uprave, protiv čijih odluka je, shodno članu 214. stav 1. ZOUP, žalba dopuštena samo ako je zakonom predviđena.

Upravni spor protiv odluka Republičkog odbora nije isključen. Prema odredbama člana 1. i člana 6. stav 2. Zakona o upravnim sporovima (dalje: ZUS), u upravnom sporu sud odlučuje o zakonitosti akta kojim državni organ, sprovodeći javna ovlašćenja, u upravnim stvarima rešava, između ostalog, i o pravima ili obavezama fizičkog lica. Odredba člana 24. stav 3. Zakona, koja upućuje na shodnu primenu ZOUP u postupku u kome Republički odbor utvrđuje činjenice i donosi odluku, jedan je od razloga za zaključak da Republički odbor postupa u upravnim stvarima ili u materiji koja je analogna upravnim stvarima. Drugi razlog zasniva se na činjenici da se rešavanje o konfliktu interesa ne može poistovetiti ni sa jednom drugom oblasti prava ili vrstom postupka. Mogućnost pokretanja upravnog spora predstavljala bi, umesto prava na žalbu, to drugo sredstvo kojim se ispunjava obaveza da svako ima pravo na žalbu ili drugo sredstvo.

Ukoliko je isključen upravni spor, bila bi dozvoljena žalba građana u postupku pred Sudom Srbije i Crne Gore. Žalbu može podneti svako ko smatra da mu je pojedinačnim aktom ili radnjom institucije Srbije i Crne Gore, odnosno državnog organa države članice ili organizacije koja vrši javna ovlašćenja, povređeno ljudsko ili manjinsko pravo, pod uslovom da nije predviđen drugi postupak pravne zaštite, ili zaštita nije obezbeđena u državi članici.²²

U prvom slučaju, ukoliko se prihvati shvatanje o dopuštenosti upravnog spora, Zakon bi trebalo dopuniti odredbom o tom pravnom sredstvu,

²² Žalba građana predviđena je odredbom člana 46. Ustavne povelje i odredbama članova 62—67. Zakona o Sudu Srbije i Crne Gore („Službeni list SCG”, br. 26. od 19. juna 2003. godine). Do sada Sud Srbije i Crne Gore nije rešio nijednu od više stotina izjavljenih žalbi. Rok za podnošenje žalbe je tri meseca od dana dostavljanja pojedinačnog akta, odnosno od dana preduzimanja ili prestanka radnje kojom je povređeno ljudsko ili manjinsko pravo zajemčeno Ustavnom poveljom, a povredu prava Sud utvrđuje presudom.

ograničavajući njegovo korišćenje na odluku Republičkog odbora kojom se utvrđuje da je funkcioner povredio Zakon i kojom mu se izriče odgovarajuća mera.

7. JAVNOST

Načelo javnosti i odstupanje od tog načela u radu Republičkog odbora odnosi se kako na sam postupak, tako i na dostupnost podataka do kojih je Republički odbor došao u vezi sa svojim radom.

U postupku u kome se odlučuje o tome da li je povređen Zakon, Republički odbor shodno primenjuje odredbe ZOUP, što znači i odredbe koje propisuju načelnu javnost usmene rasprave, ali mogućnost da se javnost isključi, osim prilikom objavljivanja odluke, za celu usmenu raspravu ili samo za jedan njen deo, između ostalog, kada to nalažu razlozi morala, kada se raspravlja o odnosima u nekoj porodici, ili kada se raspravlja o okolnostima koje predstavljaju državnu, vojnu, službenu, poslovnu ili profesionalnu tajnu (član 140. stav 1. i stav 5. ZOUP).

Što se tiče dostupnosti podataka i obaveštavanja javnosti, Zakonom su ustanovljene sledeće obaveze Republičkog odbora:

- da javnosti omogući uvid u podatke o plati i drugim prihodima koje funkcioner prima iz budžeta (član 14. stav 3), o funkcijama javnog funkcionera u javnim preduzećima, ustanovama, preduzećima ili drugim pravnim licima sa učešćem državnog kapitala i u ostalim privrednim subjektima, i o svakom pritisku ili nepriličnom uticaju kome je funkcioner izložen u obavljanju javne funkcije (član 30. stav 1);

- da jednom mesečno obaveštava javnost o pojavama koje uoči u svom radu (član 30. stav 2), pri čemu je dužan da obezbedi zaštitu podataka o ličnosti od mogućih zloupotreba, a posebno podataka o funkcioneru i povezanom licu povodom okolnosti („situacija i stanja”) koje ne predstavljaju sukob interesa ili je odlukom Republičkog odbora utvrđeno da nisu povreda Zakona (član 32. stav 1);

- da bez saglasnosti funkcionera ne daje sredstvima javnog obaveštavanja podatke koji ne predstavljaju povredu Zakona (član 32. stav 2);

- da podatke o funkcioneru, koje vodi u skladu sa Zakonom i dostavlja na uvid sudovima i inspekcijskim organima, javno ne objavljuje kao da su podaci koje je utvrdio sud ili inspekcijski organ (član 33. stav 2);

- da podatke o imovini koju je funkcioner prijavio ne koristi izvan postupka u kome se odlučuje o tome da li postoji povreda Zakona (član 14. stav 2).

Pravna ocena ovih propisa u prvom redu zavisi od odgovora na pitanje dokle sežu granice zaštite privatnosti javnog funkcionera?

Pravilo da su granice prihvatljivog publiciteta šire kada je u pitanju političar, a ne običan građanin, jer se političar neizbežno i svesno izlaže podrobnom i javnom ispitivanju svake svoje reči i svakog svog dela, pa

je otuda dužan da ispolji veći stepen tolerancije ili da trpi opravdanu znatiželju javnosti — prihvaćeno je kao međunarodni pravni standard.²³

Isto pravilo ugrađeno je i u naše unutrašnje pravo, kao izuzetak od ustavne garancije o zaštiti tajnosti podataka o ličnosti.²⁴ Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja²⁵ određuje da se neće uskratiti davanje podataka koji bi povredili pravo na privatnost, pravo na ugled ili koje drugo pravo, ako se radi o ličnosti, pojavi ili događaju od interesa za javnost, a naročito ako se radi o nosiocu državne i političke funkcije i ako je informacija važna s obzirom na funkciju koju to lice obavlja (član 14. tačka 2). Slično i Zakon o javnom informisanju²⁶ propisuje da su nosiocima državnih i političkih funkcija, ako je informacija važna za javnost s obzirom na njihovu funkciju, u srazmeri sa opravdanim interesom javnosti, ograničena prava na zaštitu privatnosti (čl. 9).

Proizilazi da Zakon nepotrebno devalvira ovaj standard.

Nema opravdanog razloga da oni podaci o imovini funkcionera, koji se inače registruju u javnim knjigama, ne budu otvoreni za javnost, bez obzira na to da li se protiv funkcionera vodi ili ne vodi postupak. Suprotno je cilju Zakona da od javnosti budu zaklonjeni podaci o vanbudžetskim naknadama za rad i o poklonima koje funkcioner prima, imajući u vidu da se upravo iz ovih podataka, u određenim slučajevima, može izvesti zaključak o sukobu interesa ili drugoj povredi Zakona.

Dodatnu teškoću predstavlja negacija javnosti u samom nazivu jedne od mera koje Republički odbor izriče — meri nejavnog upozorenja.

Ukoliko naziv ove mere podrazumeva i njen potpuni materijalno-pravni i procesni sadržaj, tada mogućnost njenog izricanja diktira široka ograničenja u pogledu publiciteta. Ukoliko se, pak, radi samo o nominalnoj formi za označavanje blaže vrste sankcije, naziv ove mere, sam po sebi, na ograničenja te vrste ne bi uticao. Drugim rečima, ako se mera nejavnog upozorenja smatra vrstom sankcije čije bitno obeležje nije faktička i funkcionalna nejavnost, nego je njen smisao samo u neobjavljivanju u „Službenom glasniku RS” i u uskraćivanju davanja sredstvima javnog obaveštavanja obrazloženja odluke u celini ili izvodima, tada bi se o pokretanju i vođenju svih postupaka mogle davati informacije koje sadrže lične podatke funkcionera. S druge strane, ako se mera nejavnog upozorenja tumači kao vrsta sankcije kojoj je faktička i funkcionalna nejavnost bitno obeležje, tada se o pokretanju svih postupaka, izuzev onih koji se vode protiv funkcionera koji je povredio Zakon posle prestanka funkcije ili u povratu, ne bi mogle davati nikakve informacije, javnost bi morala

²³ Evropski sud za ljudska prava, *Lingens vs Austria*, Lingens Judgement of 08. 07. 1984, Series A, br. 103.

²⁴ Odredbom člana 20. stav 1. Ustava Republike Srbije jamči se zaštita tajnosti podataka o ličnosti, a odredbom člana 24. stav 4. Povelje o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama propisana je i kažnjivost upotrebe podataka o ličnosti izvan svrhe za koju su prikupljeni.

²⁵ „Službeni glasnik RS”, br. 120. od 5. novembra 2004. godine.

²⁶ „Službeni glasnik RS”, br. 43. od 22. aprila 2003. godine.

biti isključena sa sednica na kojima se raspravlja o pojedinačnim predmetima, a o odlukama u kojima je izrečena mera nejavnog upozorenja bile bi u potpunosti prećutane.

Budući da mera javnog objavljivanja nema alternativu samo kada funkcioner posle prestanka funkcije povredi Zakon (javno objavljivanje odluke o postojanju povrede zakona — član 25. stav 4) i kada povredi Zakon u povratu (javno objavljivanje preporuke za razrešenje — član 27. stav 2), a da se u svim ostalim slučajevima prilikom pokretanja postupka i tokom celog toka postupka, sve do donošenja odluke o izricanju mere, ne može znati kakva će mera biti izrečena, Republički odbor bi, pod uslovom da se prihvati prvo tumačenje, bio prinuđen da najveći deo svog rada prilagođava visokim zahtevima diskrecije, zasnovanim na neizvesnosti konačne odluke i na mogućnosti izricanja nejavne mere. Praktično, to bi vodilo primeni načela tajnosti u svim slučajevima u kojima mera javnog objavljivanja ima alternativu. Nasuprot pravilu da su postupci u načelu javni i da postoje samo dozvoljena odstupanja od ovog pravila, postupci pred Republičkim odborom bili bi u najvećem broju predmeta tajni. Dosledna primena ovakvog pravila imala bi za posledicu, osim kada se radi o dva pomenuta izuzetka, zabranu davanja informacija o tome da li je postupak protiv određenog lica pokrenut, da li je obustavljen i da li je izrečena mera nejavnog upozorenja.

Na osnovu logičkog tumačenja odredbe čl. 25. Zakona i tumačenja propisa u kontekstu celokupnog normativnog okvira koji se odnosi na problem javnosti i zaštite privatnosti, teško je izvesti zaključak da je upravo u oblasti u kojoj su propisane najblaže sankcije zakonodavac težio najvećoj konspiraciji i da je i u toj oblasti baš za najblažu sankciju izabrao najekstenzivniji pristup u zaštiti privatnosti i ugleda javnog funkcionera.

Sve navedeno ide u prilog zaključku da mera nejavnog upozorenja nema materijalnopравни karakter i pravno se ne dotiče privatnosti funkcionera. Zbog toga bi iz njenog naziva trebalo izostaviti reč „nejavno”.

Sa nazivom koji sada ima, uz uslov da se prihvati shvatanje da funkcioner nema pravo na drugačiju poštedu osim izostavljanja oficijelnog publikovanja odluke, ovu meru bi trebalo da prati odredba o dostupnosti informacija o odluci i o pravnom osnovu za njeno izricanje, a eventualno i odredba kojom bi se, uprkos titularnoj implikaciji, a nasuprot načinu izvršenja odluke o izricanju mere javnog objavljivanja odluke, propisala zabrana službenog objavljivanja citata izreke i integralnog ili sažetog obrazloženja i u službenom glasilu i u drugim sredstvima javnog obaveštavanja.

8. ZAKLJUČAK

U sociologiji prava nedelotvornost zakona pripisivana je koliko preteranim ambicijama zakonodavca, toliko i neispunjenim očekivanjima cilj-

nih grupa.²⁷ Sadašnja naša pravna regulativa o sprečavanju sukoba interesa primer je upravo takve neusklađenosti. Nedostatak političke volje naspram visokih zahteva građana da se sukobu interesa u javnom domenu odlučno postave prepreke, imala je za rezultat donošenje Zakona koji je stao na pola puta, više dočaravajući sliku pravne akcije nego što je toj akciji davao maha. Iako može delovati neobično, teško je otići se utisku da je nedavno doneta Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije samo nastavak istog oklevanja drugim sredstvima. Osnivanje novog centralizovanog antikorupcijskog tela, sa preširokim nadležnostima i glomaznim aparatom, kakvo predviđa Nacionalna strategija, jedino može uvećati inertnu masu birokratije, smanjiti efikasnost borbe protiv korupcije i ohrabriti one koji odlažu ispunjenje obaveza računajući na nestalnost institucija.

Niko ne očekuje da se pravnom normom može u potpunosti doskočiti imaginaciji skopčanoj sa pronalaženjem tajnih prolaza u borbi za vlast, moć i privilegije. Očekuje se, ipak, da se na formalnom nivou utvrde jasna i stroga pravila, koja neće ostaviti manevarski prostor političkom pragmatizmu, niti će ih, u pogledu dopuštenih izuzetaka, razgrađivati fleksibilne, blanketarne ili permissive norme.

LEGAL AND POLITICAL ASPECTS OF AVOIDING THE CONFLICT OF INTERESTS

Slobodan Beljanski, Ph.D.
attorney at law, Novi Sad

Summary

In the paper author analyzes normative, political and social suppositions for the prevention of conflict of interests. The reason is the first Serbian Law for the Prevention of Conflict of Interest passed on April 20th 2004. and the practice of the Republic Committee for Deciding on the Conflict of Interests, which acts from 18. January 2005. Author considers that in the same way the conflict between public and private interests is relevant as well as the conflict inside public interest, where the cumulation of functions can endanger the public well-being, founded on the goal that every public function must be performed professionally, conscientiously and responsibly. In that regard permissible exceptions destroy the moral base of reserved prohibitions and discredited the pure idea of prevention of conflicts. Similar effect is created by declarative character of sanctions which can be given to officials, ambivalent relation to the access to information about the property of officials and insufficient resolution that the privacy of officials must be treated very restrictively.

Keywords: norm, conflict, interest, official, function, public, privacy

²⁷ Cf. Allot, A., *The Limits of Law*, London, 1980; Pound, R., *The Limits of Effective Legal Action*, *International Journal of Ethics*, 27/1917, str. 150—167.