



STUDIJA U OBLASTI SUKOBA INTERESA U CRNOJ GORI S KOMPARATIVNIM PRIKAZOM PRAVNOG OKVIRA I PREPORUKAMA ZA UNAPRJEĐENJE

STUDIJA U OBLASTI SUKOBA INTERESA U CRNOJ GORI S KOMPARATIVNIM PRIKAZOM PRAVNOG OKVIRA I PREPORUKA- MA ZA UNAPRJEĐENJE



Izdavač:

Centar za monitoring i istraživanje CeMI
Bul. Josipa Broza 23A
e-mail: info@cemi.org.me
www.cemi.org.me

Urednik:

Zlatko Vujović

Autorka:

Marijana Laković-Drašković

Štampa:

Smart Print

Tiraž:

100

Godina izdavanja:

2021



International Foundation
for Electoral Systems



Sadržaj dokumenta je isključivo odgovornost CeMI-ja i ni na koji način ne može biti interpretiran kao zvanični stav donatora.



SADRŽAJ

I Uvod	7
II Međunarodni standardi	8
III Uporedna iskustva	12
3.1. Opšti osvrt	12
3.2. REPUBLIKA SLOVENIJA	13
3.2.1. ZAKONODAVNI OKVIR	13
3.2.2. OBAVEZE JAVNOG FUNKCIONERA	13
3.2.3. ZABRANE I OGRANIČENJA POSLOVNICH AKTIVNOSTI	15
3.2.4. PRIVREMENA OGRANIČENJA AKTIVNOSTI NAKON PRESTANKA JAVNE FUNKCIJE	15
3.2.5. NESPOJIVOST FUNKCIJA	16
3.2.6. ZABRANE I OGRANIČENJA U VRŠENJU JAVNE FUNKCIJE	16
3.2.7. PRIHVATANJE POKLONA OD STRANE JAVNIH FUNKCIONERA	17
3.2.8. OBAVEZA PRIJAVE IMOVIN	18
3.2.9. ZABRANE I OGRANIČENJA LOBIRANJA OD STRANE JAVNOG FUNKCIONERA	21
3.2.10. PREKRŠAJNA ODGOVORNOST	21
3.2.11. INSTITUCIONALNI OKVIR	21
3.3. REPUBLIKA HRVATSKA	23
3.3.1. ZAKONODAVNI OKVIR	23
3.3.2. OBAVEZE FUNKCIONERA	23
3.3.3. ZABRANE I OGRANIČENJA U OBAVLJANJU OSTALIH POSLOVA	24
3.3.4. ZABRANE I OGRANIČENJA ČLANSTVA U UPRAVNIM ORGANIMA I NADZORnim ODBORIMA	25
3.3.5. ZABRANE I OGRANIČENJA VEZANA ZA PRIVREDNA DRUŠTVA	25
3.3.6. ZABRANE I OGRANIČENJA NAKON PRESTANKA JAVNE FUNKCIJE	26
3.3.7. IZVJEŠTAJ O IMOVINI	26
3.3.8. PRIMANJE POKLONA	27
3.3.9. KAZNE PO OSNOVU KRŠENJA ZAKONA	28
3.3.9.1. Zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka	28
3.3.9.2. Administrativne kazne	28
3.3.10. INSTITUCIONALNI OKVIR	28
3.4 REPUBLIKA SRBIJA	29
3.4.1. ZAKONODAVNI OKVIR	29
3.4.2. OBAVEZE JAVNOG FUNKCIONERA	30
3.4.3. KUMULACIJA JAVNIH FUNKCIJA	30
3.4.4. NESPOJIVOST POSLOVA SA VRŠENJEM JAVNE FUNKCIJE	31
3.4.5. ZABRANE I OGRANIČENJA PO PRESTANKU JAVNE FUNKCIJE	32
3.4.6. PRIMANJE POKLONA U VEZI SA VRŠENJEM JAVNE FUNKCIJE	32
3.4.7. PRIJAVLJIVANJE IMOVINE I PRIHODA	32
3.4.8. REGISTRI	33

3.4.9. KAZNE PO OSNOVU KRŠENJA ZAKONA	34
3.4.9.1. Krivična prijava	34
3.4.9.2. Zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka	34
3.4.9.3. Inicijativa za pokretanje disciplinskog postupka	35
3.4.9.4. Administrativne kazne	35
3.4.10. INSTITUCIONALNI OKVIR	35
 3.5. CRNA GORA	 37
3.5.1. ZAKONODAVNI OKVIR	37
3.5.2. OBAVEZE JAVNOG FUNKCIONERA	38
3.5.3. ZABRANE I OGRANIČENJA U VRŠENJU DRUGIH JAVNIH POSLOVA I FUNKCIJA U PRIVREDNOM DRUŠTVU	39
3.5.4. ZABRANE I OGRANIČENJA U VRŠENJU JAVNIH FUNKCIJA U JAVnim PREDUZEĆIMA I JAVnim USTANOVAMA	39
3.5.5. ZABRANE I OGRANIČENJA U VEZI UGOVORA O USLUGAMA I POSLOVNOJ SARADNJI	40
3.5.6. ZABRANE I OGRANIČENJA PO PRESTANKU JAVNE FUNKCIJE	40
3.5.7. ZABRANE I OGRANIČENJA VEZANO ZA PRIMANJE POKLONA	41
3.5.8. OGRANIČENJA U VEZI SPONZORSTVA I DONACIJA ORGANIMA VLASTI	42
3.5.9. IZVJEŠTAJ O PRIHODIMA I IMOVINI	42
3.5.10. PRAVNO DEJSTVO ODLUKA	44
3.5.11. PREKRŠAJNA ODGOVORNOST	45
3.5.12. INSTITUCIONALNI OKVIR	46
3.5.13. OSVRT NA RAD AGENCIJE ZA SPREČAVANJE KORUPCIJE	58
 IV Zaključci i preporuke	 51
 LITERATURA	 53

I Uvod

Prošlo je više od pet godina i osam mjeseci od kada je Crna Gora počela sa primjenom Zakona o sprečavanju korupcije (u daljem tekstu Zakon) i osnovala Agenciju za sprječavanje korupcije (u daljem tekstu Agencija) kao samostalno i nezavisno tijelo zaduženo za sprječavanje sukoba interesa, ograničenja u vršenju javnih funkcija, provjere izvještaja o prihodima i imovini javnog funkcionera i druga pitanja od značaja za uspješnu borbu protiv korupcije. To je dovoljno dug period da se izvrši procjena kako primjene Zakona tako i učinkovitosti rada Agencije.

Očekivanja od Zakona i Agencije, bila su da usklade Crnu Goru sa standardima Evropske unije i ostalim međunarodnim standardima u rješavanju problema korupcije i sprječavanja sukoba interesa.

Kako je Crna Gora u procesu pristupanja Evropskoj uniji, njen napredak u rješavanju problema korupcije podliježe praćenju i godišnjem izvještavanju Evropske komisije. Stoga, izvještaji Evropske komisije predstavljaju najrelevantnije vanjske ocjene napora Crne Gore u borbi protiv korupcije.

Studija dijeli pozitivan stav Evropske komisije da je, kao posljedica nedavnih promjena u rukovodstvu Agencije 2020. godine, Agencija započela proaktivni pristup prema izazovima svoje nezavisnosti, integriteta, nepristrasnosti, transparentnosti, neselektivnog pristupa i kvaliteta svojih odluka, unapređujući sveukupni učinak. Isto tako Studija dijeli mišljenje Evropske komisije da poboljšani rezultati i povjerenje javnosti u Agenciju će zavisiti od kontinuiranih napora Agencije da obezbijedi svoj integritet, nepristrasnost i odgovornost, te ispravi nedostatak u donošenju odluka.

U skladu s tim, ova studija uzimajući u obzir izvještaje Evropske komisije i podatke o učinku Agencije, daje uporedni pregled regionalnih pristupa koji nude niz dobrih praksi, te preduzima sopstvenu analizu kako bi generisala preporuke za poboljšanje Zakona i učinka Agencije.

Cilj Studije je da, u susret izmjenama Zakona o sprječavanju korupcije, pruži podršku Ministarstvu pravde, ljudskih i manjinskih prava i Agenciji za sprječavanje korupcije u pronalaženju najboljih zakonskih rješenja, te unapređenju zakonskog teksta. S tim u vezi, ciljna grupa ove publikacije su pravni praktičari koji se bave analizom i pripremom izmjena i dopuna zakonskih rješenja, kao i praktičnom primjenom pravnog okvira u oblasti sprečavanja sukoba interesa, ograničenja u vršenju javnih funkcija i podnošenja izvještaja o prihodima i imovini.

Kada je u pitanju metodološki aspekt, nakon uvodnog dijela predstavljeni su najvažniji pravni instrumenti u ovoj oblasti, s posebnim fokusom na standarde: Ujedinjenih nacija, Savjeta Evrope i Evropske unije, kao i uporedni prikaz izvještaja Evropske Komisije o Crnoj Gori (godišnji izvještaji za 2019 i 2020 godinu i Nezvanični radni dokument EK iz maja 2021. godine). Imajući u vidu slično pravno naslijeđe država u regionu, posebno je tretiran pravni okvir za sprečavanje sukoba interesa, ograničenja u vršenju javnih funkcija i podnošenja izvještaja o prihodima i imovini u pojedinim državama regiona: Republici Sloveniji, Republici Hrvatskoj i Republici Srbiji. U okviru posebnog poglavљa predstavljen je i pravni okvir Crne Gore u ovoj oblasti, uz dodatni fokus na osvrt na rad ključnog antikorupcijskog organa zaduženog za sprečavanje sukoba interesa, ograničenja u vršenju javnih funkcija i podnošenja izvještaja o prihodima i imovini u Crnoj Gori. Navedeno je rezultiralo posebnim poglavljem na kraju publikacije koje sadrži konkretne preporuke za unapređenje stanja u ovoj oblasti, s akcentom na neophodne izmjene i dopune zakonodavnog okvira, kao i ključne preporuke kada je u pitanju rad Agencije.

II Međunarodni standardi

Na globalnom nivou najznačajniji antikorupcijski standardi potiču iz Agencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije³. Krivično-pravna konvencija Savjeta Evrope o korupciji, Građansko-pravna konvencija o korupciji i Konvencija o pranju, traženju, zapleni i konfiskaciji prihoda stečenih kriminalom⁶ su regionalne konvencije koje postavljaju standarde.

Ovi standardi su sadržani i prošireni u nizu dokumenata tzv. „mekog prava“, uključujući Deklaraciju Ujedinjenih nacija protiv korupcije i mita u međunarodnim komercijalnim transakcijama, Rezoluciju Generalne skupštine UN 51/59 o akciji protiv korupcije, Preporuku Komiteta ministara Savjeta Evrope (97) 24 o dvadeset vodećih principa za borbu protiv korupcije, kao i Preporuku Savjeta Evrope (2000)¹⁰ o kodeksima ponašanja za javne funkcionere.

Na nivou OEBS-a, borba protiv korupcije čini sastavni dio obaveza koje preuzimaju države članice OEBS-a, kako je to najskorije naglašeno u dokumentu iz 2012. godine, Deklaraciji Savjeta ministara OEBS-a o jačanju dobre uprave i suzbijanju korupcije, pranja novca i finansiranja terorizma. Standardi koji se konkretno odnose na antikorupcijske agencije ili organe nalaze se u Izjavi iz Džakarte o principima za antikorupcijske agencije i Standardima antikorupcijskih organa (u daljem tekstu the „EPAC standardi“) i deset vodećih principa protiv korupcije (u daljem tekstu „EPAC principi“) Evropskih partnera.

U nastavku ćemo se osvrnuti na najznačajnije međunarodne standarde i relevantne preporuke međunarodnih tijela kako slijedi:

- **Krivičnopravna konvencija o korupciji SE**

Krivično-pravna konvencija SE o korupciji je usmjerena na izradu zajedničkih standarda u vezi s određenim krivičnim djelima korupcije. Konvencija se bavi i pitanjima materijalnog i procesnog prava, koje se odnose na navedena krivična djela, te nastoji poboljšati međunarodnusaradnju. Usklađivanjem definicija pojedinih krivičnih djela korupcije, potpisnice Konvencije u mogućnosti su zadovoljiti kriterijum dvojake krivične odgovornosti, dok je svrha odredaba koje se odnose na međunarodnu saradnju da omoguće direktnu i brzu komunikaciju između nadležnih institucija država.

- **Građanskopravna konvencija o korupciji SE**

Građansko-pravna konvencija SE o korupciji ima za cilj da podstakne države potpisnice da zakonima propisu djelotvorne mjere obeštećenja osoba za štetu uzrokovanu korupcijom, kako bi se tim osobama omogućilo da odbrane svoja prava i interes. Konvencija predstavlja prvi pokušaj definisanja zajedničkih principa i pravila na međunarodnom nivou u oblasti građanskog prava i korupcije. Konvencija se bavi i definisanjem korupcije, kao i pitanjima odgovornosti i nemara kao faktora koji doprinose korupciji, zatim zastare, roka važenja ugovora, zaštite zaposlenih, računovodstva i revizije, pribavljanja dokaza, privremenih mjera i međunarodne saradnje.

- **Konvencija SE o pranju, traganju, privremenom oduzimanju i oduzimanju prihoda stečenog krivičnim djelom i o finansiranju terorizma**

Konvencija naglašava da borba protiv teških krivičnih djela zahtijeva korišćenje modernih i efikasnih metoda na međunarodnom nivou. Jedna od tih metoda sastoji se u oduzimanju počiniočima krivičnih djela nezakonitog prihoda i predmeta pribavljenih krivičnim djelom. Za postizanje ovog cilja mora se uspostaviti efikasan sistem međunarodne saradnje.

- **Grupa država protiv korupcije SE(GRECO)**

Na pragu novog vijeka, Savjet Evrope osnovao je nadzorni organ koji bi procenjivao usklađenost sa ovim standardima - Grupa država protiv korupcije (GRECO). GRECO je mehanizam za uzajamno ocenjivanje i "pritisak časti" između partnera - uz strogo poštovanje jednakosti prava i obaveza

svih svojih članica. Grupa prikuplja informacije putem upitnika kao i prilikom posjeta na terenu zemalja članica. Izveštaji evaluacije se razmatraju i usvajaju na plenarnim sastancima GRECO-a. Oni sadrže konkretnе preporuke, predmet naknadnog ocjenjivanja.

GRECO zaključuje da je Crna Gora postupila na zadovoljavajući način primjenjujući osam od ukupno jedanaest preporuka sadržanih u Izvještaju o četvrtoj rundi evaluacije sprečavanju korupcije u odnosu na poslanike, sudske i tužioce. Od preostalih preporuka, jedna je djelimično primjenjena, a dvije nisu primjenjene.

- **Konvencija OECD o borbi protiv podmićivanja stranih državnih službenika u međunarodnim poslovnim transakcijama**

Konvencija podstiče države da donesu zakone kojima se podmićivanje stranih zvaničnika tretira kao krivično djelo. Konvencijom se države potpisnice podstiču da vode istragu i krivično gone osobe koje nude, obećavaju ili daju mito stranim javnim zvaničnicima u kontekstu međunarodnih poslovnih transakcija, te da takvima osobama izriču odgovarajuće sankcije.

- **Preporuke OECD za unapređenje etičkog postupanja u javnoj službi**

Preporuke sadrže 12 načela za uspostavljanje sistema i mehanizama za promociju etičnog ponašanja u javnim službama.

- **Preporuke Komiteta ministara SE o kodeksu ponašanja javnih funkcionera i model kodeksa ponašanja javnih funkcionera**

Ovaj dokument sadrži detaljne preporuke u vezi sa kodeksima ponašanja za javne zvaničnike, a, između ostalog, sadrže odredbe o rješavanju sukoba interesa i izjavama o imovinskom stanju, te odredbe o postupanju sa poklonima primljenim za vrijeme trajanja mandata.

- **Rezolucija Komiteta ministara SE o dvadeset vodećih principa u borbi protiv korupcije**

Rezolucija promoviše efektivno suzbijanje i borbu protiv korupcije. Principi uključuju podizanje svijesti o korupciji, poboljšanje istražnih procedura i procedura gonjenja, promociju specijalizacijske tijela za borbu protiv korupcije, kao i unapređenje međunarodne saradnje.

- **Uporedni prikaz izvoda iz godišnjih izvještaja Evropske Komisije o Crnoj Gori za 2019. i 2020. godinu i Nezvaničnog radnog dokumenta Evropske Komisije za poglavlja 23(Pravosuđe i ljudska prava) i 24(Pravda, sloboda i bezbjednost) iz maja 2021. Godine. koji se posebno odnosi na period od oktobra 2020. godine, kada je objavljen Izvjestaj Evropske komisije za 2020. godinu**

Bilans rezultata u oblasti represije i prevencije korupcije

U Izvještaju EK o Crnoj Gori za 2019. godinu navodi se: „U narednim godinama Crna Gora treba posebno da: unaprijedi bilans rezultata u represiji i prevenciji korupcije, uključujući primjenu efektivnih sankcija.“ „Ipak, potreba za proaktivnim radom i održivim naporima ostaje i u prevenciji i u represiji korupcije.“ „Crna Gora je postigla određeni napredak u uspostavljanju bilansa rezultata u prevenciji korupcije.“

U Izvještaju EK o Crnoj Gori za 2020. godinu navodi se: „Uprkos preduzetim mjerama i proaktivnijem radu novog Savjeta ASK, i dalje izazovi ostaju: Agencija i njeni zaposleni moraju osigurati maksimum transparentnosti, integriteta, nepristranosti, nezavisnosti, neselektivnog pristupa, te ujednačenu i punu primjenu relevantnih zakona.“

Dok se u Nezvaničnom radnom dokumentu EK iz maja 2021. godine u dijelu borbe protiv

korupcije navodi da **poboljšani rezultati i povjerenje javnosti u ASK zavisiće od kontinuiranih napora Agencije da obezbijedi svoj integritet, nepristrasnost i odgovornost, te ispravi nedostatak u donošenju odluka.**

Definisanje prioriteta Agencije

U Izvještaju EK o Crnoj Gori za 2019. godinu navodi se: „Izazovi još uvijek treba da budu riješeni“

U Izvještaju EK o Crnoj Gori za 2020. godinu navodi se: „I dalje su prisutni izazovi“

Dok u **Nezvaničnom radnom dokumentu EK iz maja 2021. godine ovaj izazov nije adresiran.**

Kredibilitet

U Izvještaju EK o Crnoj Gori za 2019. godinu navodi se: „Izazovi još uvijek treba da budu riješeni“

Dok u Izvještaju o Crnoj Gori za 2020. godinu i **Nezvaničnom radnom dokumentu EK iz maja 2021. godine ovaj izazov nije adresiran.**

Selektivnost

U Izvještaju EK o Crnoj Gori za 2019. godinu navodi se: „Kako bi se jačalo povjerenje javnosti, **Agencija i njeni zaposleni moraju osigurati maksimum transparentnosti, integriteta, nepristrasnosti, nezavisnosti, neselektivnog pristupa**, kao i ujednačenu i punu primjenu relevantnih zakona.“

U Izvještaju EK o Crnoj Gori za 2020. godinu navodi se: „Agencija i njeni zaposleni moraju osigurati maksimum transparentnosti, integriteta, nepristrasnosti, nezavisnosti, **neselektivnog pristupa**, te ujednačenu i punu primjenu relevantnih zakona.“

Dok u **Nezvaničnom radnom dokumentu EK iz maja 2021. godine ovaj izazov nije adresiran.**

Proaktivni pristup

U Izvještaju EK o Crnoj Gori za 2019. godinu navodi se: „Ipak, potreba za proaktivnim radom i održivim naporima ostaje i u prevenciji i u represiji korupcije.“

U Izvještaju EK o Crnoj Gori za 2020. godinu navodi se: „**Agencija tek treba da pokaže proaktivni pristup u svim svojim nadležnostima**, uključujući zaštitu zviždača, kontrolu finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja, te nadzora u oblasti lobiranja.“

Dok se u **Nezvaničnom radnom dokumentu EK iz maja 2021. godine** navodi: „Jačanje kapaciteta ASK nastavilo se kroz aktivnosti izgradnje kapaciteta i tehničku podršku. **Nakon promjena u Savjetu Agencije i njenom rukovodstvu 2020.** Agencija je otpočela s proaktivnim pristupom prema izazovima u pogledu njene nezavisnosti, integriteta, nepristrasnosti, transparentnosti, neselektivnog pristupa i kvaliteta svojih odluka, unapređujući sveukupan učinak.“

Sprečavanje sukoba interesa

U Izvještaju EK o Crnoj Gori za 2019. godinu navodi se: „U narednim godinama Crna Gora treba posebno da: osigura nezavisnost ASK i otkloni nedostatke u svom radu, kako je ustanovljeno odlukama sudova.“

U Izvještaju EK o Crnoj Gori za 2020. godinu navodi se: „Međutim, i dalje su prisutni izazovi koji se

tiču njene nezavisnosti, postavljanje prioriteta, selektivnog pristupa i kvaliteta donesenih odluka.“

Dok u **Nezvaničnom radnom dokumentu EK iz maja 2021. godine ovaj izazov nije adresiran, već je predstavljen bilans rezultata.**

Provjera prihoda i imovine

U Izvještaju EK o Crnoj Gori za 2019. godinu navodi se: Agenciji se preporučuje **da sprovođi više dubinskih provjera** funkcionera odabranih slučajnim uzorkom, kao i visoko-rangiranih javnih funkcionera, uključujući otkrivanje nezakonitog bogaćenja, promjene i prenosa imovine, kao i identifikovanje porijekla imovine. Ovakve vrste provjera nijesu sprovedene kada su u pitanju nedavni navodi koji se tiču visoko-rangiranih funkcionera. „Više dubinskih provjera je neophodno kako bi se provjerila tačnost podataka, a u tom pogledu bio bi koristan i **razvoj adekvatne metodologije.**“

U Izvještaju EK o Crnoj Gori za 2020. godinu navodi se: „Agencija je tokom 2019. godini **istražila 31 slučaj neobjasnivog sticanja imovine**, ali nije utvrdila nepravilnosti.“

Dok u **Nezvaničnom radnom dokumentu EK iz maja 2021. godine Potreba za povećanjem bilansa rezultata u predmetima neobjasnivog bogaćenja nije adresirana.**

Analiza propisa u odnosu na rizike od korupcije

Po prvi put se u Nezvaničnom radnom dokumentu EK iz maja 2021. godine, od osnivanja Agencije pominje bilans rezultata u oblasti analize propisa u odnosu na rizike od korupcije. „Agencija je pripremila mišljenja o četiri zakonodavne inicijative“.

III Uporedna iskustva

3.1. Opšti osvrt

Za potrebe ovog dokumenta analiziran je pozitivno-pravni okvir u tri države koje su geografski, istorijski i politički najbliže Crnoj Gori, a opet svaka se na svoj način nalazi u određenoj mjeri u forumima i procesima čiji akter je i Crna Gora: Republika Slovenija i Republika Hrvatska kao članice Evropske unije i Savjeta Evrope i Republika Srbija kao članica Savjeta Evrope i kandidat za članstvo u Evropskoj uniji.

Uporednim pregledom politike u oblasti sukoba interesa javnih funkcionera su analizirane četiri države i prvi zaključak koji se izvodi jeste da su sve države uspostavile zakonski okvir shodno standardima Savjeta Evrope i UN-a. Kao rezultat tako uspostavljanje zakonodavnog okvira, uspostavljena su antikorupcijska tijela, koja se, između ostalog bave posebno pitanjem sukoba interesa javnih funkcionera. Aktivnosti tijela u svim ovim državama su usmjerena ka sprječavanju, minimizovanju ili u konačnem sankcionisanju pojave sukoba interesa u obavljanju javne funkcije, odnosno situacije u kojoj pojedinac koji vrši javnu funkciju podređuje javni interes privatnom. Zajednički imenitelj u uspostavljenom institucionalnom okviru u ovoj oblasti jeste taj što su sve države bez izuzetka osnovale nezavisne i samostalne organe ili tijela koje se bave prevencijom korupcije i postepenim uvođenjem relativno novih standarda za države ovog regiona u vršenju javnih funkcija. Praksa je pokazala da je formiranje ovakvih tijela bilo opravdano, ne samo sa aspekta implementacije gore navedenih međunarodnih standarda koji se tiču uspostavljanja nezavisnih tijela, već su institucije zaživjele u praksi. Ono na čemu treba raditi u narednom periodu jeste jačanje njihove nezavisnosti i samostalnosti.

Članove savjeta antikorupcijskih tijela bira Skupština, koja i vrši nadzor nad njihovim radom. Jedino u slučaju Republike Slovenije, članove Komisije za sprječavanje korupcije bira Predsjednik države. depolitizacija je obezbijeđena time što se članovima ovih organa, odnosno tijela, zabranjuje članstvo u organima političkih partija.

Uspostavljanjem peavnog okvira u ovoj oblasti, nametnuta su organičenja javnim funkcionerima u vršenju javne funkcije, posebno vezano za pitanje nespojivosti i kumulacije javnih funkcija, zatim obaveze koje javni funkcioneri moraju posebno da izvršavaju (prijava stanja i svake veće promjene u prihodima i imovini i sl.), čime se uticalo na veću odgovornost u vršenju javne funkcije. Detaljnije su ova pitanja opisana u nastavku teksta.

Kada je riječ o definiciji javnog funkcionera, Slovenija, Hrvatska i Srbija taksativno nabrajaju ko su javni funkcioerni koji podliježu odredbama zakona koji uređuje pitanje sukoba interesa, dok u slučaju Crne Gore data je opšta definicija javnog funkcionera. Uz to, pored javnih funkcionera, u svim analiziranim državama, obaveza prijave prihoda i imovine proširena je i na određene kategorije državnih službenika, u zavisnosti od osjetljivosti posla koji obavljaju u određenim organima. Za razliku od određenih država gdje je to regulisano posebnim zakonima, jedino u Sloveniji je u krovnom antikorupcijskom zakonu data definicija ovih lica.

U odnosu na izricanje kazni za nepoštovanje zakona, Republika Srbija ima krajnje restriktivan pristup jer neprijavljanje imovine ili davanje lažnih podataka o imovini podliježe krivičnoj odgovornosti, zbog čega se javni funkcioner kažnjava zatvorom od šest mjeseci do pet godina, te takav pristup ne korespondira sa međunarodnim standardima koji se tiču osnivanja antikorupcijskih tijela.

3.2. REPUBLIKA SLOVENIJA

3.2.1. ZAKONODAVNI OKVIR

Ključni propis kojim je regulisano pitanje sprječavanja sukoba interesa javnih funkcionera u Republici Sloveniji je **Zakon o integritetu i sprečavanju korupcije** („Službeni glasnik Republike Slovenije“, br. 69/11 i 158/20) (u daljem tekstu: Zakon).

Relevantni zakoni koji se primjenjuju u ovoj oblasti, između ostalog, su i: *Zakon o državnim službenicima, Zakon o privrednim društvima, Zakon o opštem upravnom postupku, Zakon o poslanicima, Zakon o prekršajima, Zakon o državnom holdingu, Zakon o zapošljavanju, Zakon o javnim nabavkama, Zakon o parničnom postupku i sl.*

Podzakonska akta koja se primjenjuju na osnovu zakona su: *Pravilnik o radu Komisije za sprječavanju korupcije* („Službeni glasnik Republike Slovenije“, br. 105/14), *Pravilnik o ograničenjima i obavezama javnih funkcionera vezano za prihvatanje poklona* („Službeni glasnik Republike Slovenije“, br. 53/10 i 73/10) i *Pravilnik o raspolažanju poklonima koje primaju javni funkcioneri* („Službeni glasnik Republike Slovenije“, br. 17/15).

3.2.2. OBAVEZE JAVNOG FUNKCIONERA

Sukob interesa je okolnost u kojoj privatni interes javnog funkcionera utiče ili se čini da utiče na nepristrasno i objektivno vršenje njegove javne funkcije i posla.

Javni funkcioner je dužan da obrati dužnu pažnju na svaki sukob interesa u vezi sa svojom funkcijom i poslom, kao i da ga izbjegava.

Zakon u članu 4, stav 1, tačka 9, navodi da su **javni funkcioneri u smislu ovog zakona: nosioci javne funkcije, službenici na rukovodećoj poziciji i ostali službenici u javnom sektoru, zaposleni u Banci Slovenije, menadžeri i članovi upravnih i nadzornih odbora subjekata javnog sektora.** (vidjeti Šemu 1.)

Javni funkcioner ne smije da koristi svoju funkciju i informacije koje je dobio na osnovu njenog obavljanja, kako bi ostvario privatni interes ili privatni interes druge osobe.

Zakonske odredbe koje **javnom funkcioneru nalažu da posveti dužnu pažnju kako bi izbjegao sukob interesa su obavezujuće**, te je isti odmah nakon preuzimanja javne funkcije ili tokom njenog obavljanja, kada otkrije okolnosti koje mogu da utiču ili izgleda da mogu uticati na nepristrasno i objektivno obavljanje javne funkcije, obavezan da odmah obavijesti svog prepostavljenog o toj okolnosti. (*član 37*)¹

Član 38 propisuje način na koji se izbjegava sukob interesa. Naime, kada javni funkcioner otkrije okolnosti sukoba interesa, u obavezi je da prestane sa obavljanjem posla i da informiše prepostavljenog o izuzeću i okolnostima sukoba interesa, a koji će donijeti odluku da li da izuzme javnog funkcionera iz donošenje bilo kojih odluka koje se tiču konkretnog pitanja ili će mu dozvoliti da nastavi sa svojim poslom, pri čemu mu može dati obavezujuće smjernice i objašnjenja kako da odlučuje kako bi ostvario javni interes. U odnosu na ovu odluku ne postoji pravni lijek.

Odredbe zakona inherentno zahtijevaju da se sve relevantne okolnosti svakog konkretnog slučaja uzmu u razmatranje.

¹ U slučaju lica koja shodno ovom zakonu nemaju status javnog funkcionera, sukob interesa može da nastane shodno drugim zakonima, statutima ili kodeksima ponašanja.

Šema 1: Obveznici zakona

JAVNI FUNKCIONERI

„**Nosioci javne funkcije**“: poslanici Narodne skupštine, članovi Nacionalnog savjeta, Predsjednik Republike, premijer, ministri, državni sekretari, sudije Ustavnog suda, druge sudije, državni tužioci, generalni sekretar Vlade, generalni sekretar Predsjednika Republike, Šef kabineta Predsjednika Republike, zamjenik generalnog sekretara Predsjednika Republike, savjetnik Predsjednika Republike, generalni sekretar Narodne skupštine, sekretar Nacionalnog savjeta, funkcioneri u drugim državnim organima i lokalnim zajednicama, članova Evropskog parlamenta iz Republike Slovenije, osim ako njihova prava i obaveze nisu drugačije propisani propisima Evropskog parlamenta i drugi nosioci javnih funkcija iz Republike Slovenije koji rade u evropskim i drugim međunarodnim institucijama imenovani na svoje pozicije od strane Republike Slovenije i članovi Upravnog odbora Banke Slovenije, osim ako su njihova prava i obaveze drugačije određena zakonom koji se odnosi na rad Banke Slovenije i drugim propisima koji obavezuju Banku Slovenije.

„**Menadžeri**“: direktori i članovi kolektivnih organa upravljanja, i to: javnih agencija, javnih fondova, javnih zavoda, javnih komunalnih zavoda i drugih subjekata javnog prava koji su indirektni korisnici državnog budžeta ili budžeta lokalne zajednice, pravnih lica čiji je osnivač država ili lokalna zajednica, javnih preduzeća, komercijalnih preduzeća i drugih pravnih lica u kojima su država ili lokalne zajednice kontrolni akcionari ili imaju preovlađujući uticaj.

„**Managers**“: generalni direktori, generalni sekretari Ministarstva, šefovi ministarskih organa, šefovi vladinih kabinet, lica sa posebnim ovlašćenjima u Banci Slovenije, šefovi upravnih jedinica i direktori ili sekretari opštinskih organa uprave.

Tokom 2019, Komisija je pokrenula **101 postupak** (po osnovu prijava i na sopstvenu inicijativu) vezano za sumnju na kršenje odredbi koje obavezuju na izbjegavanje sukoba interesa, od kojih je u 14 slučajeva utvrđeno da je došlo do kršenja zakona.

Tabela 1.1: Identifikovana kršenja zakona vezano za obavezu izbjegavanja sukoba interesa za period 2014-2019.

Godina	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Broj identifikovanih kršenja zakona	15	8	12	16	13	14

Izvor: Godišnji izvještaj za 2019, Komisija za sprječavanje korupcije, mart 2020.

U periodu 01.01-30.06.2020, Komisija za sprječavanje korupcije je donijela 65 mišljenja i objašnjenja vezano za otklanjanje sukoba interesa.

3.2.3. ZABRANE I OGRANIČENJA POSLOVNIH AKTIVNOSTI

Odredbe zakona o **zabranama i ograničenjima poslovnih aktivnosti nosioca javne funkcije** štite domaće i fondove Evropske unije (EU) od (zlo)upotrebe koja je motivisana privatnim interesom. Iste se ne odnose na aktivnosti koje su zasnovane na ugovorima koji su zaključeni prije preuzimanja javne funkcije. Ove odredbe zakona se primjenjuju isključivo na organe i organizacije u kojima „**nosioци javne funkcije**“, na način kako ih prepoznaje zakon, vrše funkciju. Za institucije javnog sektora na čijem čelu se nalaze službenici na rukovodećim pozicijama, odredbe o ograničenjima poslovnih aktivnosti definiše Zakon o državnim službenicima. Zakon razlikuje dvije kategorije poslovnih aktivnosti na osnovu rizika od korupcije ili privatne upotrebe javnih sredstava:

- *Poslovne aktivnosti sa absolutnom zabranom* (član 35, stav 1 i 2), kojom organi ili organizacije javnog sektora zaduženi za sprovođenje postupka javnih nabavki, davanja koncesija ili drugih oblika javno-privatnog partnerstva, ne mogu da naručuju robu, usluge ili građevinske rade, zaključuju javno-privatna partnerstva, ili dodjeljuju posebna i ekskluzivna prava subjektima u kojima je nosilac javne funkcije ili član njegove porodice menadžer, član uprave ili zakonski zastupnik, ili ako ima više od 5% učešća u pravima, upravljanju ili kapitalu. Ista zabrana se primjenjuje i kada nosilac javne funkcije ili član njegove porodice nastupa kao fizičko lice.
- *Uslovno dozvoljene poslovne aktivnosti* (član 35, stav 3), su one koje nisu navedene u članu 35, stav 1 i 2, što upućuje da ne podliježu gore navedenim zabranama, ali jedino pod uslovom da se odredbe ovog ili ostalih propisa koje se odnose na sukob interesa i obavezu izbjegavanja sukoba interesa poštuju ili da je nosilac javne funkcije izuzet iz svih faza procedure donošenja odluka o izvršenju i zaključivanju transakcija. Ukoliko javni funkcioner ili član porodice krši odredbe o izbjegavanju sukoba interesa ili izuzimanja iz procedure donošenja odluka, posljedice po njega će biti iste kao u slučaju da je riječ o poslovnoj aktivnosti sa absolutnom zabranom.

Sistem ograničenja poslovnih aktivnosti ima za cilj da u najvećoj mogućoj mjeri, isključi formalni i neformalni uticaj nosioca javne funkcije u svim fazama dobijanja posla ili dodjele javnih sredstava kada nosilac javne funkcije ima (djelimični) privatni interes za dobijanje navedenog posla.

Komisija na mjesecnom nivou na svojoj web stranici objavljuje spisak privrednih subjekata na koja se odnose ograničenja iz člana 35, stav 1 i 2. Spisak se sačinjava na osnovu informacija koje su organi javne vlasti u kojima nosilac javne funkcije vrši javnu funkciju dostavili Komisiji, a na osnovu podataka koje je nosilac javne funkcije dostavio Komisiji mjesec dana nakon preuzimanja funkcije, odnosno osam dana od nastanka bilo kakvih promjena. Privredni subjekti koji su predmet ograničenja ostaju na spisku Komisije i godinu dana nakon prestanka mandata nosioca javne funkcije.

Ugovor sklopljeni suprotno navedenim zabranama i ograničenjima su ništavi.

3.2.4. PRIVREMENA OGRANIČENJA AKTIVNOSTI NAKON PRESTANKA JAVNE FUNKCIJE

Ograničenja se protežu i na period nakon prestanka mandata nosioca javne funkcije. Naime, nosilac javne funkcije ne može nastupati kao predstavnik privrednog subjekta koji je uspostavio ili će uspostaviti poslovne kontakte sa organom javnog sektora ili organizacijom u kojoj je nosilac javne funkcije bio na funkciji do isteka dvije godine od prestanka njegove funkcije (član 36, stav 1). Ovim zakonskim rješenjem se sprječava tzv. pojava "okretnih vrata" (engl. „revolving doors“, fran. „pantouflage“), koja se sve više reguliše zakonima različitih država i dio je prakse Savjeta Evrope i OECD-a.

Takođe, tijelo ili organizacija javnog sektora u kojoj je nosilac javne funkcije obavlja funkciju ne smije da ima poslovni aranžman sa subjektom u kojem bivši nosilac javne funkcije ima više od 5% učešća u vlasničkim pravima, upravljanju ili kapitalu. Bivši nosilac javne funkcije ne smije ni

kao fizičko lice, bez obzira da li je riječ o direktnom učešću ili preko nekog drugog pravnog lica, da zaključuje poslovne aranžmane sa tijelom ili organizacijom javnog sektora u kojem je obavljao funkciju, do isteka jedne godine od prestanka mandata.

3.2.5. NESPOJIVOST FUNKCIJA

Istovremeno obavljanje javne funkcije sa određenim funkcijama i vrstama poslova ili aktivnosti, zakonodavac je izričito zabranio pravnim institutom nespojivosti. Nespojivost je jedan od mehanizama za sprječavanje korupcije i sprječavanje sukoba interesa. Njegova svrha je da osigura nezavisno vršenje funkcija utvrđenih Ustavom i zakonom. Iako su „funkcije, poslovi ili aktivnosti“ koji nisu obuhvaćeni nespojivošću u okviru zakona dozvoljeni, nosilac javne funkcije mora biti svjestan potencijalnog sukoba interesa u svakom trenutku i mora da učini sve što je u njegovoj moći da ga izbjegne.

Shodno članu 26, nosiocu javne funkcije koji profesionalno obavlja javnu funkciju zabranjeno je da obavlja neku profesionalnu ili drugu aktivnost koja donosi prihod ili drugu aktivnost tokom vršenja javne funkcije, osim u izuzetnim slučajevima gdje je to Komisija odobrila (uz mogućnost propisivanja uslova i ograničenja u obavljanju drugih aktivnosti), nakon što je sagledala zabrane koje propisuju ostali zakoni, a posebno razmotrila javni interes i stepen rizika koje obavljanje te aktivnosti stvara za objektivno i nepristarsno vršenje javne funkcije ili za njen integritet. Neki od uslova koji moraju biti ispunjeni da bi Komisija dozvolila obavljanje dodatne aktivnosti su da ista nije zabranjena nekim drugim propisom, kao i to da se, u slučaju odobrenja, nosilac javne funkcije odrekne primanja zarade u vezi sa vršenjem javne funkcije.

Zabrana obavljanja druge aktivnosti tokom vršenja javne funkcije, ne odnosi se samo na obavljanje: pedagoških, naučnih, istraživačkih, umjetničkih, kulturnih, sportskih i izdavačkih djelatnosti, upravljanje farmom i sopstvenom imovinom. Čak i u njihovom slučaju (osim sportskih i izdavačkih djelatnosti i upravljanja farmom i sopstvenom imovinom), nosilac javne funkcije može ih obavljati, samo ako dobije dozvolu od organa u kojem obavlja funkciju. Povrh toga, ukoliko Komisija procijeni da postoji nespojivost javne funkcije sa nekom od navednih aktivnosti, s obzirom na njen obim i prirodu, uslijed čega se procjenjuje da predstavlja nesrazmjeran rizik za objektivno i nepristrasno vršenje javne funkcije ili ugrožavanje njenog integriteta, može donijeti odluku zabrane obavljanja druge aktivnosti ili nametanja uslova ili ograničenja tokom njenog obavljanja.

Ako nosilac javne funkcije bude kršio uslove ili ograničenja koja mu je Komisija propisala u vezi sa obavljanjem druge aktivnosti ili obavljao javnu funkciju ili drugu aktivnost na način koji remeti objektivno i nepristrasno vršenje javne funkcije, Komisija će mu oduzeti dozvolu za obavljanje druge aktivnosti. U upravnom sporu protiv odluke Komisije o ukidanju dozvole, Upravni sud će dati prioritet ovom pitanju.

U periodu 01.01-30.06.2020, Komisija je donijela 2 odluke nosiocima javne funkcije koji profesionalno obavljaju funkciju, vezano za obavljanje aktivnosti koje donose prihod.

3.2.6. ZABRANE I OGRANIČENJA U VRŠENJU JAVNE FUNKCIJE

Shodno članu 27, nosilac javne funkcije koji profesionalno obavlja funkciju ne može ba bude član preduzeća, profitnog udruženja, zadruge, javnog zavoda, javnog fonda, javne agencije ili drugog tijela ili da bude uključen u poslove upravljanja, nadzora ili zastupanja u navedenim tijelima, s izuzetkom udruženja, institucija i političkih partija. Navedena zabrana postoji za nosioce javne funkcije koji nijesu profesionalno angažovani u vršenju javne funkcije, samo u slučaju onih subjekata koji su prethodno navedeni, a nad čijim radom, shodno nadležnostima iz javne funkcije, nosilac javne funkcije vrši direktan nadzor.

Zabrana koja se tiče članstva i obavljanja poslova upravljanja, nadzora ili zastupanja u javnim in-

stitutima, javnim fondovima, javnim agencijama i ostalim tijelima kojima su data javna ovlašćenja ili koja pružaju javne usluge, takođe će se primjenjivati i na gradonačelnike i zamjenike gradonačelnika koji nijesu profesionalno angažovani u vršenju te javne funkcije, a koji je obavljaju u opštini koja se vezuje za naprijed navedene subjekte u pogledu osnivanja, vlasništva, nadzora i finansiranja.

Član 28 obavezuje nosioca javne funkcije, koji je prije stupanja na funkciju obavljao neku aktivnost ili je vršio funkciju koja je nespojiva sa aktuelnom javnom funkcijom, da prestane sa obavljanjem aktivnosti ili funkcije najkasnije u roku od 30 dana od dana izbora ili imenovanja ili odobrenja mandata. Takođe, nosilac javne funkcije je dužan da odmah po stupanju na javnu funkciju (poželjno istog dana ili u narednih nekoliko dana) podnese ostavku ili zahtjev za podnošenje ostavke na mjesto člana organa zastupanja, upravljanja ili nadzora u nekom subjektu, ako je isto nespojivo sa javnom funkcijom shodno ovom zakonu.

Ukoliko nosilac javne funkcije, u zakonom definisanim rokovima, ne prestane da obavlja aktivnost ili funkciju, kao i ako ne prekine članstvo u organu, shodno gore navedenim zabranama i ograničenjima, Komisija će nosiocu javne funkcije definisati rok do kojeg mora to da učini. Komisija će opomenuti i nosioca javne funkcije koji, nakon preuzimanja javne funkcije započne aktivnost, stekne članstvo ili preuzme funkciju koja je nespojiva sa javnom funkcijom u smislu ovog zakona i definisati mu rok do kojeg mora otkloniti ovu nespojivost.

Ukoliko nosilac javne funkcije prekrši i gore definisane rokove, Komisija će informisati organ nadležan za predlaganje ili otpočinjanje procedure razrješenja nosioca javne funkcije, s izuzetkom direktno izabralih nosilaca javne funkcije, ali i u njihovom slučaju, kada Komisija utvrdi da su po navedenim osnovama kršili zakon, informisaće javnost o svojim nalazima i objaviti ih na svojoj web stranici. (član 29)

3.2.7. PRIHVATANJE POKLONA OD STRANE JAVNIH FUNKCIJERA

Preciznim i sveobuhvatnim regulisanjem primanja poklona u vezi sa vršenjem javne funkcije, ostaje manje mogućnosti za sumnje u ispravno vršenje funkcije od strane javnog funkcionera. S tim u vezi, shodno članu 30, javni funkcioner, i član njegove porodice, ne može primiti poklone ili druge pogodnosti u vezi sa vršenjem javne funkcije. Ovo se ne odnosi na protokolarni poklon (poklon dat od strane stranog ili slovenačkog pravnog ili fizičkog lica na zvaničnim događajima) koji će, bez obzira na njegovu vrijednost, postati vlasništvo organa u kojem javni funkcioner obavlja javnu funkciju.

Izuzetno, javni funkcioner može prihvati poklon koji se tradicionalno ili uobičajeno poklanja na određenim događajima (kulturni događaji, ceremonije, događaji koji obilježavaju kraj obrazovanja ili programa obuke, praznici, itd.) ili prilikom obavljanja diplomatskih aktivnosti čija vrijednost ne prelazi €100, bez obzira na vrstu poklona i broj lica koja daruju isti poklon.

Za svaki drugi poklon, javni funkcioner (i član njegove porodice) dužan je da davaoca obavijesti o zabrani prihvatanja poklona i da odbije ponuđeni poklon. Pozvajući se na odredbe zakona, u takvim situacijama koje su dio ceremonijalnog, diplomatskog ili drugog običaja kada se javnom funkcioneru kao izraz poštovanja njegove funkcije uručuju pokloni, javni funkcioner izbjegava moguću neugodnost i nesporazum u vezi sa (ne)prihvatanjem poklona. Ako davalac insistira na davanju poklona, javni funkcioner ili član njegove porodice, dužan je da poklon preda organu u kojem javni funkcioner vrši javnu funkciju.

Bez obzira na gore rečeno, apsolutna zabrana primanja poklona od strane javnog funkcionera ili člana njegove porodice postoji ako:

- se davanje ili prihvatanje takvog poklona smatra krivičnim djelom;
- je to zabranjeno u skladu sa drugim aktom ili propisom donijetim na osnovu istog;

- poklon predstavlja: novac, hartije od vrijednosti, bonove ili plemenite metale;
- prihvatanje poklona utiče ili se čini da utiče na nepristrasno i objektivno vršenje javne funkcije.

Komisija vodi Registar poklona, na osnovu Liste poklona dostavljene od strane organa u kojem javni funkcioner vrši javnu funkciju, a u kojoj su navedeni svi pokloni, uključujući i njihovu vrijednost. U Registar, koji je objavljen na web stranici Komisije i godišnje se ažurira, unose se pokloni koji se odnose na javnog funkcionera, člana njegove porodice i protokolarni pokloni, čija vrijednost prelazi €50.

Način rukovanja poklonima, način na koji se njihova vrijednost utvrđuje, način na koji se vodi Lista poklona i ostala praktična pitanja vezana za ovo pitanje utvrđena su odgovarajućim podzakonskim aktima.

Gore navedena ograničenja i zabrane ne odnose se na preduzeća u kojima država ili jedinice lokalne samouprave imaju kontrolno vlasništvo ili preovlađujući uticaj, izuzev onih koja su uspostavljena na osnovu ovog zakona.

Tokom 2019, Komisija je zaključila 5 postupaka vezano za navodno kršenje odredbi zakona koje se tiču primanja poklona. Komisija je i objedinila Registar poklona koje su primljeni u 2018, a shodno kojem su 251 organ i organizacija dostavili izjavu o prihvatanju poklona. U 47 organa i organizacija, pokloni su primljeni od strane javnih funkcionera. Neki od javnih funkcionera su predali sve primjene poklone organu u kojem vrše javnu funkciju, dok su ostali zadržali primljene poklone (npr. knjige, lokalne zanatske proizvode ili karte za predstave).

U periodu 01.01-30.06.2020, Komisija je donijela 22 mišljenja i objašnjenja vezano za poklone.

3.2.8. OBAVEZA PRIJAVE IMOVINE

Nadzor nad imovinom lica koja su u obavezi da je prijave je jedan od osnovnih uslova za ostvarivanje transparentnosti i povjerenja u javnu funkciju, koji je time i neodvojivi element integriteta javnog sektora. Monitoring i nadzor nad imovinom jača transparentnost u procese i procedure kojima se sprovode nadležnosti, vrši javna funkcija i upravlja javnim poslovima. Imajući to u vidu, pravila sadržana u zakonu vezano za monitoring i nadzor nad imovinom su obavezujuća za široku grupu lica koja imaju obavezu prijave imovine. Lica koja su, u skladu sa zakonom, u obavezi da prijave imovinu su:

- ⇒ Nosioci javne funkcije koji su profesionalno angažovani u vršenju javne funkcije;
- ⇒ Gradonačelnici i zamjenici gradonačelnika koji nisu profesionalno angažovani u vršenju javne funkcije;
- ⇒ Državni službenici na rukovodećim pozicijama;
- ⇒ Menadžeri;
- ⇒ Lica zadužena za javne nabavke, a koja su definisana članom 4, stav 1, tačka 10 zakona;
- ⇒ Državni službenici iz Nacionalne komisije za reviziju procedura dodjele javnih nabavki;
- ⇒ Građani Republike Slovenije koji vrše funkciju u EU institucijama, ostalim EU tijelima i ostalim međunarodnim institucijama na koju su imenovani ili izabrani na osnovu prijedloga Vlade Republike Slovenije (u daljem tekstu: Vlada) ili Narodne Skupštine i čija obaveza prijave imovine nije regulisana dokumentima EU institucija, EU organa i ostalih međunarodnih institucija za koje obavljaju nadležnosti iz svoje funkcije
- ⇒ Članovi Evropskog parlamenta iz Republike Slovenije, osim ako njihova prava i obaveze nisu drugačije propisana propisima Evropskog parlamenta i drugi nosioci javnih funkcija iz Republike Slovenije koji rade u evropskim i drugim međunarodnim institucijama imenovani na svoje pozicije od strane Republike Slovenije;
- ⇒ Članovi Upravnog odbora Banke Slovenije, osim ako su njihova prava i obaveze drugačije određeni zakonom koji se odnosi na rad Banke Slovenije i drugim propisima koji obavezuju

Banku Slovenije.

Shodno Zakonu o državnom holdingu ("Službeni glasnik Republike Slovenije", br. 25/14), i sljedeća lica imaju obavezu da Komisiji prijave podatke o imovini:

- ⇒ Članovi Upravnog odbora Nacionalnog holdinga Slovenije;
- ⇒ Članovi Nadzornog odbora Nacionalnog holdinga Slovenije;
- ⇒ Zastupnici Nacionalnog holdinga Slovenije;
- ⇒ Službenik za žalbe;
- ⇒ Članovi upravnih odbora, nadzornih odbora i zastupnici preduzeća u kojima Nacionalni holding Slovenije ima većinsko vlasništvo ili preovlađujući uticaj;

Organi u kojima su zaposlena lica koja imaju obavezu prijave imovine, i ugovorna tijela koja posluju u skladu sa zakonodavstvom o javnim nabavkama, dostavljaju Komisiji spisak ovih lica. Informaciju o građanima Republike Slovenije koji obavljaju funkciju u institucijama EU, ostalim EU organima i ostalim međunarodnim institucijama na koju su imenovani ili izabrani na prijedlog Vlade ili Narodne skupštine, Komisiji će dostaviti Vlada ili Narodna skupština.

Gore navedena lica su dužna da prijave imovinu Komisiji, i to najkasnije mjesec dana nakon stupanja na funkciju ili položaj i mjesec dana nakon prestanka njihovog obavljanja. Lice kojem je prestala javna funkcija ili položaj dužno je da prijavi imovinu i godinu dana nakon prestanka istih. Lica zadužena za javne nabavke (ako su, u prethodnoj kalendarskoj godini, učestvovala u postupku javne nabavke predviđene članom 4, stav 1, tačka 10. zakona) i državni službenici iz Nacionalne komisije za reviziju procedura dodjele javnih nabavki dužni su da prijave imovinu jednom godišnje, do 31. januara tekuće za prethodnu godinu.

U članu 42, navedeno je koje lične podatke i podatke o imovini u Republici Sloveniji i inostranstvu je dužan javni funkcioner da prijavi. Podrazumijeva se da se moraju prijaviti potpuni i tačni podaci.

Podaci o imovini i spisak obveznika prijave imovine dostupni su na web stranici Komisije.

Prijava imovine se može dostaviti putem portala E-Government, što predstavlja modernizaciju sistema prijavljivanja koja je stupila na snagu 1. januara 2020. i čime su otklonjene administrativne barjere koje je Komisija ranije primjećivala.

Lice koje ima obavezu prijave imovine (izuzev lica zaduženih za javne nabavke i državnih službenika iz Nacionalne komisije za reviziju procedura dodjele javnih nabavki), dužno je da prijavi svaku promjenu u ličnim podacima koja se tiče ličnog imena, funkcije ili posla koji obavlja, a koji je osnov za obavezu prijave imovine, kao i podatke o bilo kojoj drugoj funkciji ili aktivnosti koju obavlja, i to u roku od 30 dana od nastale promjene. Ovo lice je u obavezi i da prijavi bilo koju promjenu imovine do 31. januara godine koja slijedi godinu u kojoj promjena nastala. Što se tiče promjena u pojedinačnim stawkama imovine, koje se prijavljuju samo ako premašuju određenu vrijednost koja je definisana u članu 42, stav 2, obveznik prijave imovine će prijaviti povećanje u vrijednosti imovine kada se dostigne prag za prijavljivanje određenog tipa imovine. Kada je riječ o ranije prijavljenim pojedinačnim stawkama imovine, promjena će se prijaviti kada se vrijednost imovine poveća ili smanji za više od €10 000. Komisija u svakom momentu može da zahtjeva od lica koji prijavljuje imovinu da dostavi sveobuhvatne podatke koji se tiču promjene u imovini.

Ukoliko Komisija utvrди da obveznik prijave imovine nije dostavio podatke o svojoj funkciji, aktivnostima, imovini i prihodima u skladu sa zakonom, zahtijevaće od tog lica da dostavi prethodne podatke u roku koji mu odredi. Ukoliko to lice ne dostavi podatke u definisanom roku, Komisija će donijeti odluku o smanjenju plate te osobe za 10% svakog mjeseca od isteka roka koji je prekršen, ali ne ispod minimalne zarade.

Komisija nadgleda tačnost, blagovremenost i potpunost prijave podataka o imovini i svih njenih promjena, a u slučaju sumnje na povredu obaveze prijavljivanje imovine i sumnje na nesrazmjerne

povećanje imovine, Komisija upoređuje podatke o prijavljenoj imovini sa podacima koje dobija od strane nadležnih organa koji posjeduju tražene podatke (u skladu sa članom 16 zakona). Ukoliko se u pokrenutom postupku, javi sumnja da se od posljednje prijave, imovina povećala nesrazmjer- no u poređenju sa prihodom koji potiče od vršenja funkcije ili aktivnosti koje ovo lice sprovodi u skladu sa odredbama i ograničenjima iz ovog i ostalih zakona, ili ako vrijednost imovine tog lica, koja je osnova za procjenu poreskih obaveza, značajno premašuje prijavljenu vrijednost imovine tog lica (nesrazmjerne povećanje imovine) ili ukoliko ovo lice posjeduje imovinu nepoznatog porijekla, Komisija će inicirati postupak zbog sumnje o nesrazmernom povećanju imovine (situacija u kojoj postoji razlika između stvarne i prijavljene imovine). U utvrđivanju činjenica, Komisija može predložiti ostalim organima, uključujući organ nadležan za sprječavanje pranja novca da, u okviru svojih nadležnosti, utvrde činjenice koje se tiču imovine tog lica u Republici Sloveniji i inostranstvu, i da ih dostave Komisiji.

Ukoliko tokom postupka, Komisija posumnja da je ovo lice sakrilo imovinu tako što je prenijelo na članove svoje porodice ili da te osobe od trećih lica posredno stiču imovinu koja svakako potiče od funkcije i posla koje obavlja ovo lice, Komisija može da proširi nadzor na imovinu članova porodice ovog lica.

Shodno članu 45, ukoliko lice koje je predmet pokrenutog postupka o postojanju sumnje o nesrazmernom povećanju imovine, ne uspije da objasni način povećanja ili porijeklo imovine, ili to ne uradi na uvjerljiv način, kredibilno i jasno, Komisija će odmah predati predmet sa svim prikupljenim podacima Kancelariji državnog tužioca, koja će sagledati mogućnost preduzimanja aktivnosti koje se tiču propisa koji se odnose na oduzimanje nelegalno stečene imovine, ili nadležnom poreskom organu da procjeni mogućnost preduzimanja aktivnosti shodno poreskom zakonodavstvu.

Državni organ/organizacija u kojoj ovo lice vrši funkciju ili obavlja poslove ili organ koji je zadužen za njegov izbor ili imenovanje mora, na osnovu obaveštenja od strane Komisije, u skladu sa Ustavom i relevantnim aktom, da inicira proceduru prestanka mandata ili otkaza ili druge načine kojima će to licem preuzeti odgovornost.

Ukoliko tokom procedure, Komisija procjeni da postoji rizik da će ovo lice otuđiti, sakriti ili prisvojiti imovinu nepoznatog ili neobjašnjennog porijekla, može predložiti Kancelariji državnog tužioca ili nadležnom organu u oblasti sprječavanja pranja novca ili finansijskog nadzora da, preduzmu sve neophodne korake u okviru svojih zakonskih ovlašćenja da privremeno zaustave transakcije i osiguraju novac i imovinu, radi oduzimanja nezakonito stečenog prihoda, zarade ili novca i imovine nelegalnog porijekla.

Lica koja su, u skladu sa zakonom, u obavezi da prijave imovinu, biće predmet nadzora u odnosu na nesrazmerno povećanje imovine, tokom trajanja mandata, kao i godinu nakon njegovog prestanka.

U cilju jačanja transparentnosti i povjerenja javnosti u rad javnih funkcionera, podaci o promjeni imovine: poslanika Narodne skupštine, predsjednika Nacionalnog savjeta, Predsjednika Republike, premijera, ministara, državnih sekretara, gradonačelnika i zamjenika gradonačelnika bez obzira da li su angažovani da profesionalno ili ne obavljaju funkciju, članova Upravnog odbora Banke Slovenije, nosilaca javnih funkcija u nezavisnim i autonomnim državnim organima koji vrše poslove nadzornika ili njihovih zamjenika i sudija Ustavnog suda, biće javno dostupni na web stranici Komisije za čitavo trajanje mandata i godinu dana nakon njegovog prestanka. Pored toga, Komisija može da objavi i svoj nalazi o tačnosti, potpunosti i blagovremenosti prijave imovine. Podaci o imovini i njenim promjenama, ostalih lica koja imaju obavezu njihove prijave se ne smatraju informacijama od javnog značaja.

Na dan 31.12.2019, Komisija je u registru imala 17.164 lica sa obavezom prijave imovine.

Tokom 2019, Komisija je primila 13.911 izvještaja vezanih za imovinu funkcionera, od čega se na- jveći broj (7199) odnosio na upis u registar lica koja imaju obavezu prijave imovine. Konkretno,

vezano za samu prijavu imovina, Komisija je primila 4178 izvještaja o imovini. Po ovom osnovu, Komisija je tokom 2019. izdala 12 upozorenje i 3 odluke.

Tabela 1.2: Broj izvještaja vezanih za imovinu za period 2014-2019.

Godina	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Broj izvještaja vezanih za imovinu	10,358	9,291	9,770	7,126	8,296	13,911

Izvor: Godišnji izvještaj za 2019, Komisije za sprečavanje korupcije, mart 2020.

U periodu 01.01-30.06.2020, Komisija je donijela 22 mišljenja i objašnjenja vezano za imovinu javnih funkcionera.

3.2.9. ZABRANE I OGRANIČENJA LOBIRANJA OD STRANE JAVNOG FUNKCIONERA

Shodnu članu 56, stav3, javni funkcioneri ne mogu lobirati dok ne isteknu dvije godine od dana prestanka javne funkcije.

3.2.10. PREKRŠAJNA ODGOVORNOST

U odnosu na kršenje odredbi zakona koji se tiču: nespojivosti funkcije, aktivnosti ili članstva; prihvatanja poklona; zabrane ili ograničenja u obavljanju poslovnih aktivnosti; sukoba interesa; obaveze prijavljivanja imovine; nesrazmernog povećanje imovine, itd, fizičkim licima koji su učinili manji prekršaj propisane su novčane kazne koje mogu iznositi od 400 do 2.000 eura. Novčane kazne su predviđene i za ostale subjekta koji podliježu obavezama po osnovu zakona.

Novčane kazne propisane ovim zakonom mogu se izreći i po ubrzanim postupku u iznosu većem od minimalnog iznosa propisane novčane kazne, ali ne sme biti veći od maksimalne novčane kazne propisane za prekršaje prema ovom zakonu.

Po istom osnovu kršenje odredbi koje obavezuju na izbjegavanje sukoba interesa, Komisija je inicirala 37 prekršajnih postupaka za manje prekršaje, donijela je 17 odluka i 19 pisanih upozorenja. Novčane kazne su izrečene u 8 slučajeva, a u 9 slučajeva izrečena je samo opomena.

Tokom 2019, Komisija je pokrenula 7 postupaka za manje prekršaje, donijela 2 Odluke i 2 Upozorenja. U periodu 01.01-30.06.2020, Komisija je donijela 22 mišljenja i objašnjenja vezano za ograničenja u obavljanju poslova.

Tokom 2019, Komisija je po osnovu nespojivosti pokrenula 6 postupaka za manje prekršaje, donijela 3 Odluke i 2 pisana upozorenja.

3.2.11. INSTITUCIONALNI OKVIR

U cilju jačanja i efikasnog funkcionisanja vladavine prava i sprječavanja njenog ugrožavanja koriptivnim praksama u Republici Sloveniji, Komisija za sprječavanje korupcije samostalno i nezavisno implementira svoje nadležnosti i vrši nadzor nad sprovođenjem Zakona o integritetu i sprječavanju korupcije („Službeni glasnik Republike Slovenije“, br. 69/11 i 158/20). Sredstva za rad Komisije obezbijeđena su u budžetu Republike Slovenije (1.674.360 eura za 2019.), i ovaj organ samostalno odlučuje o njihovoj upotrebi.

Nadzor nad radom Komisiji vrši Narodna skupština. Godišnji izvještaj o radu, Komisija je u obav-

ezi da podnese Narodnoj skupštini najkasnije do 31. maja tekuće za prethodnu godinu.

Komisija ima Glavnog komesara i dva zamjenika komesara, koji te funkcije ne smiju da obavljaju zajedno sa funkcijama ili poslom u nekom organu u oblastima gdje Komisija sprovodi svoje nadležnosti u skladu sa Zakonom o integritetu i sprječavanju korupcije. Glavnog komesara i dva zamjenika imenuje Predsjednik Republike Slovenije.

Glavni komesar imenuje se na period od šest godina, a zamjenik na period od pet godina, i mogu biti imenovani na te pozicije dva puta zaredom. Između ostalih zakonom propisanih uslova koje kandidati na ove pozicije moraju da ispune, stoji i da ne smiju da budu članovi organa neke političke partije i da nisu u protekle dvije godine obavljali funkciju u izvršnoj, sudskoj ili zakonodavnoj grani vlasti na državnom ili lokalnom nivou.

Član 12 Zakona o integritetu i sprječavanju korupcije propisuje zadatke i ovlašćenja Komisije, između ostalog, i u oblasti sprječavanja sukoba interesa (u vezi sa nespojivosti funkcije, aktivnosti ili članstva; zabrane članstva ili ograničenja u obavljanju poslovnih aktivnosti; ograničenja i zabrane u pogledu prihvatanja poklona; obaveze da se izbjegne svaki sukob interesa, itd.) i prijave imovine. Komisija može, u slučaju sumnje da su prekršene odredbe Zakona o integritetu i sprječavanju korupcije, po službenoj dužnosti ili na osnovu predstavke pravnog ili fizičkog lica, pokrenuti: upravni postupak, ubrzani prekršajni postupak za manje prekršaje i ostale postupke.

Upravni postupak u kojem Komisija donosi odluke, u skladu sa Zakonom o opštem upravnom postupku, je:

- ⇒ postupak izdavanja dozvole nosiocu javne funkcije za obavljanje profesionalne ili druge djelatnosti na osnovu kojih ostvaruje prihod (član 26, stav 3 zakona);
- ⇒ postupak donošenja rješenja kojim se nosiocu javne funkcije zabranjuje obavljanje dodatne aktivnosti ili nameću uslovi ili ograničenja koja se moraju poštovati prilikom obavljanja dodatne aktivnosti (član 26, stav 4 zakona);
- ⇒ postupak donošenja rješenja kojim se nosiocu javne funkcije oduzima dozvola iz dva gornja slučaja (član 26, stav 5 zakona);
- ⇒ postupak donošenja odluke o postojanju sukoba interesa (član 38, stav 5 zakona);
- ⇒ postupak donošenja rješenja o smanjenju plate ili naknade licu koje nije ispunilo obavezu prijavljivanja podataka o svojim funkcijama, aktivnostima, imovini i prihodima u skladu sa zakonom (član 44, stav 2 zakona);
- ⇒ postupak izricanja sankcija u skladu sa članovima 73. i 74 zakona.

Ubrzani prekršajni postupak je postupak u kojem Komisija, na osnovu zakona kojim se uređuju prekršaji, izriče sankcije iz članova 77 i 78 zakona.

Ostali postupci su postupci koje Komisija vodi u cilju vršenja svojih ovlašćenja na osnovu zakona.

Obavještenja o odlukama koje donosi u gore sprovedenim postupcima, Komisija može javno objaviti, nakon isteka roka za pokretanje tužbe pred Upravnim sudom, ako tužba nije pokrenuta, ili nakon što sud doneše rješenje u upravnom sporu. Dokumenti koji se objavljaju moraju da štite lične podatke drugih lica.

U slučaju lakših povreda odredaba zakona, ovlašćeno lice Komisije će pokrenuti postupak i donijeti Odluku o lakšoj povredi zakona. U suprotnom, Komisija će inicirati postupak u kojim će se utvrditi činjenice, usvojiti mjere i preduzeti aktivnosti koje predviđa Zakon o integritetu i sprječavanju korupcije. Na osnovu težine ili prirode ponavljanja prekršaja, Komisija može nadležnom organu uputiti zahtjev za pokretanje postupka za razrješenje javnog funkcionera.

Državni organi, organi lokalne uprave, nosioci javne vlasti, pravna lica i preduzetnici ili samozaposlena lica u obavezi su da dostave Komisiji, na njen zahtjev, sve podatke, uključujući lične podatke i dokumenta koja su joj potrebna u sprovođenju njenih nadležnosti i zadataka.

Komisija posebnu pažnju poklanja redovnom, sveobuhvatnom i objektivnom informisanju opšte javnosti i ekspertske zajednice o svom radu, uzimajući u obzir javni interes, kao i zaštitu integriteta organa, interesa postupaka koji se vode pred Komisijom i ostalih nadležnih tijela, itd. U cilju ostvarivanja ciljeva definisanih zakonom i jačanja svog integriteta, Komisija sarađuje sa neprofitnim organizacijama privatnog sektora u oblastima rada Komisije, kao i sa sindikatima.

Komisija aktivno učestvuje u međunarodnoj saradnji i predstavlja Republiku Sloveniju u sljedećim međunarodnim organizacijama: Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), Ujedinjene nacije (UN), Savjet Evrope i GRECO, EPAC/EACN (Evropski partneri protiv korupcije) i IACA (Međunarodna akademija protiv korupcije).

3.3. REPUBLIKA HRVATSKA

3.3.1. ZAKONODAVNI OKVIR

Oblast sprječavanju sukoba interesa u vršenju javnih funkcija u Republici Hrvatskoj regulisana je Zakonom o sprječavanju sukoba interesa („Narodne novine“, br. 48/13, 57/15 i 98/19) (u daljem tekstu: Zakon), koji je stupio na snagu 01. januara 2020.

Pored ovog osnovnog zakona, na ovu oblast primjenjuju se i ostali zakoni, poput: Zakona o obvezama i pravima državnih dužnosnika („Narodne novine“, br. 101/98, 135/98, 105/99, 25/00, 73/00, 30/01, 59/01, 114/01, 153/02, 163/03, 16/04, 30/04, 121/05, 151/05, 141/06, 17/07, 34/07, 107/07, 60/08, 38/09, 150/11, 22/13, 102/14, 103/14, 03/15, 93/16, 44/17 i 66/19), Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor („Narodne novine“ br. 116/99, 109/00, 53/03, 69/03, 167/03, 44/06, 19/07, 20/09, 145/10, 24/11, 93/11, 120/11, 19/15, 104/15 i 98/19), Zakona o lokalnim izborima („Narodne novine“ br. 144/12, 121/16, 98/19, 42/20), Zakona o poljoprivredi („Narodne novine“ br. 30/15), itd.

3.3.2. OBAVEZE FUNKCIJONERA

Funkcioneri ne smiju da koriste javnu funkciju u lične svrhe ili u korist povezanog lica², niti da budu u bilo kakvoj vezi sa licima koja bi mogla uticati na njihovu objektivnost.

Lica koja se smatraju nosiocima javne funkcije u smislu zakona taksativno su navedena u članu 3, stav 1, alineje 1-41. Uz to, odredbe zakona primjenjuju se i na ostala lica koja imenuje ili potvrđuje Hrvatski sabor, imenuje Vlada Republike Hrvatske (u daljem tekstu: Vlada) ili predsjednik Republike Hrvatske (osim lica koje imenuje predsjednik Republike Hrvatske u skladu sa Zakonom o službi oružanih snaga Republike Hrvatske).

Osnovna načela koja zakon propisuje i koja predstavljaju obavezujuće smjernice u vršenju javne funkcije za funkcionera, su sljedeća:

- » *načelo časnog, savjesnog, odgovornog i nepristrasnog postupanja i zaštite vjerodostojnosti;*
- » *načelo lične odgovornosti;*
- » *načelo zaštite javnog interesa;*
- » *načelo transparentnosti.*

Nakon izbora ili imenovanja na javnu funkciju, funkcioner je dužan da reguliše svoje privatne poslove kako bi sprječio predvidivi sukob interesa, a ako takav sukob nastane, dužan je da ga

² Povezana lica su član porodice funkcionera (supružnik ili vanbračni partner, krvni srodnici u vertikalnoj liniji, braća i sestre, usvojitelj ili usvojenik), kao i druga lica za koja se, prema drugim osnovama i okolnostima, može opravdano smatrati da su od interesa za funkcionera.

riješi tako da zaštiti javni interes. Ako sumnja na mogući sukob interesa, u obavezi je da učini sve što je potrebno kako bi odvojio privatni od javnog interesa. U slučaju sumnje na postojanje sukoba interesa, funkcioner mora zatražiti mišljenje Povjerenstva, koje mu daje obrazloženo mišljenje o načinu postupanja u situaciji u kojoj je njegova nepristrasnost ugrožena. (član 6)

Mišljenja koja Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa (u daljem tekstu: Povjerenstvo) daje funkcionerima predstavljaju i Kodeks dobre prakse i očekivanu normu ponašanja funkcionera pri vršenju javne funkcije, u cilju izbjegavanja sukoba interesa. Davanje mišljenja jedna je od najvažnijih nadležnosti Povjerenstva, jer se kroz data mišljenja ostvaruje njegova preventivna uloga u izgradnji etike funkcija. Razvijeno je više alata koje u svrhu dobijanja mišljenja koriste funkcioneri, poput korisničkog računa i obrasca na web strani Povjerenstva, slanja e-maila, redovne pošte ili poziva na telefon. Tokom 2019, Povjerenstvo je donijelo 156 mišljenja.

Box 1: Zabranjeno ponašanje funkcionera u Republici Hrvatskoj

Funkcioneru je zabranjeno da:

- a. primi ili zahtijeva korist ili obećanje koristi u vršenju javne funkcije,
- b. ostvari ili pribavi pravo u slučaju kršenja načela jednakosti pred zakonom,
- c. zloupotrijebi posebna prava koja proizlaze iz ili su potrebna za obavljanje javne funkcije,
- d. primi dodatnu naknadu za vršenje javne funkcije,
- e. traži, prihvati ili primi vrijednost ili uslugu u svrhu glasanja o bilo kojoj stvari, ili utiče na odluku nekog tijela ili osobe za ostvarivanje lične koristi ili dobiti povezanog lica,
- f. obećava zaposlenje ili neko drugo pravo u zamjenu za poklon ili obećanje poklona,
- g. utiče na sticanje poslova ili ugovora o javnim nabavkama,
- h. koristi povlašćene informacije o aktivnostima državnih organa za ličnu korist ili dobit povezanog lica,
- i. na drugi način koristi položaj funkcionera utičući na odluke zakonodavne, izvršne ili sudske vlasti kako bi postigao ličnu korist ili korist povezanog lica, neku privilegiju ili pravo, sklopio pravni posao ili na neki drugi način interesno favorizovao sebe ili drugo povezano lice.

Članom 7 Zakona, u Republici Hrvatskoj su eksplicitno propisani zabranjeni vidovi ponašanja funkcionera u obavljanju javne funkcije (Box 1.). Zabranjena ponašanja funkcionera smatraju se težom povredom zakona.

Član 19 obavezuje funkcionera da nadležnim organima prijavi ako mu je suprotno zakonu ponuđen poklon ili neka druga korist povezana sa vršenjem javne funkcije.

3.3.3. ZABRANE I OGRANIČENJA U OBAVLJANJU OSTALIH POSLOVA

Za vrijeme vršenja javne funkcije, funkcioner ne smije obavljati drugu javnu funkciju, osim ako je zakonom drugačije propisano. Povjerenstvo prilikom razmatranja radi li se o drugoj javnoj funkciji, tokom odlučivanja uzima sljedeće kriterijume: ko imenuje ili bira lice na tu funkciju, period mandata na koji se imenuje, svrha osnivanja organa, nadležnost i zadaci organa u koji se imenuje (npr. organi s javnim ovlašćenjima), itd.

Funkcioneri koji profesionalno obavljaju javnu funkciju ne mogu uz naknadu ili radi ostvarivanja prihoda obavljati druge poslove u smislu redovnog i stalnog zanimanja, osim ako Povjerenstvo, na prethodni zahtjev funkcionera, utvrdi da predmetni poslovi ne utiču na zakonito obavljanje javne funkcije. Za ocjenu radi li se o stalnom i redovnom zanimanju nije odlučno je li sklopljen ugovor o radu na određeni period, ugovor o djelu ili dr, već se uzima u obzir dinamika, učestalost i trajanje obavljanja drugih poslova. Zakonom je propisano, sa druge strane, koje djelatnosti se mogu obavl-

jati redovno i stalno, kao i bez prethodnog odobrenja Povjerenstva, a to su: naučne, istraživačke, obrazovne, sportske, kulturne, umjetničke i samostalne poljoprivredne djelatnosti, kao i sticanje prihoda po osnovu autorskih, patentnih i sličnih prava intelektualne i industrijske svojine, i sticanja prihoda i naknada po osnovu učešća u međunarodnim projektima koje finansira Evropska unija, strana država, strana i međunarodna organizacija i udruženje.

Shodno članu 12, funkcijer koji tokom vršenja javne funkcije prima platu za funkciju koju obavlja, ne može primati drugu platu ili naknadu za vršenje druge javne funkcije, ako zakonom nije drugačije propisano.

3.3.4. ZABRANE I OGRANIČENJA ČLANSTVA U UPRAVNIM ORGANIMA I NADZORNIM ODBORIMA

Funkcioneru je zabranjeno da bude član upravnih organa i nadzornih odbora privrednih društava (bez obzira na njihovu vlasničku strukturu), upravnih odbora institucija, odnosno nadzornih odbora vanbudžetskih fondova, kao i da obavlja poslove upravljanja u poslovnim subjektima³. Izuzetno, može biti član do dva upravna odbora institucija, odnosno nadzornih odbora vanbudžetskih fondova koji su od posebnog državnog interesa ili su od posebnog interesa za jedinicu lokalne ili regionalne samouprave, ako nije posebnim zakonom predviđeno da je funkcijer po funkciji član upravnog odbora ustanove, odnosno nadzornog odbora vanbudžetskog fonda. Za članstvo u upravnim odborima institucija, odnosno nadzornim odborima vanbudžetskih fondova, funkcijer nema pravo na naknadu.

Hrvatski sabor utvrđuje listu pravnih lica od posebnog državnog interesa, na prijedlog Vlade, dok predstavničko tijelo jedinice lokalne ili regionalne samouprave utvrđuje spisak pravnih lica od posebnog interesa za tu jedinicu.

Shodno članu 14, stav 5, funkcijer može biti član upravnih i nadzornih organa, najviše dva ne-profitna udruženja i fondacije, ali bez prava na naknadu ili primanje poklona.

3.3.5. ZABRANE I OGRANIČENJA VEZANA ZA PRIVREDNA DRUŠTVA

Funkcioneru je zabranjeno da posjeduje 0,5% i više akcija, odnosno učešća u vlasništvu/kapitalu privrednog društva, pa je u obavezi da tokom vršenja javne funkcije, svoja upravljačka prava na osnovu tog učešća prenese na drugo lice ili tijelo (osim na povezana lica), koje time postaje povezano lice. Ako ovo privredno društvo stupi u poslovni odnos⁴ sa državnim organima ili s jedinicama lokalne ili regionalne samouprave ili privrednim društvima u kojima Republika Hrvatska ili jedinica lokalne ili regionalne samouprave ima upravljački dio, dužno je da obavijesti Povjerenstvo o tom poslovnom događaju.

Za vrijeme dok su njegova upravljačka prava u privrednom društvu prenesena na drugo lice, funkcijer ima pravo da se samo jednom godišnje informiše o stanju tog privrednog društva, odnosno ne smije davati obavještenja, uputstva, naloge ili na drugi način biti u vezi s tim licem i time uticati na ostvarivanje prava i ispunjavanje obaveza koji proizlaze iz upravljačkih prava. Važno je razjasniti da se prenosom upravljačkih prava ne prenosi vlasništvo nad akcijom ili učešćem u vlasništvu, što znači da funkcijer ostaje vlasnik privrednog društva, te je učešće u vlasništvu obavezan da prijavi u izvještaju o imovini.

Pored zabrana koja su nametnuta funkcijeru u vezi sa upravljačkim pravima u privrednim društvima, zakon, član 17, stav 1, propisuje zabranu i poslovnom subjektu u kojem javni funkcijer

³ Poslovni subjekti u smislu ovog zakona su: privredna društva, ustanove i druga pravna lica i drugi privredni subjekti kao što su: samostalni trgovci, zanatlije i nosioci samostalne djelatnosti i nosioci i članovi drugih privrednih subjekata osnovanih na osnovu zakona.

⁴ Poslovni odnos u smislu zakona odnosi se na ugovore o javnim nabavkama, državnu pomoći i druge oblike pribavljanja sredstava od javnih vlasti, koncesije i ugovore o javno-privatnom partnerstvu, osim državne pomoći u slučaju prirodnih katastrofa.

ima 0,5% ili više učešća u vlasništvu, jer mu ne dozvoljava da stupa u poslovni odnos sa organom državne uprave u kojem funkcijer vrši funkciju, niti da bude član konzorcijuma ili podizvođač u tom poslovnom odnosu. Ograničenje se odnosi i na poslovne subjekte u kojima član porodice funkcijera ima 0,5% ili više vlasničkog učešća, u slučaju da je član porodice funkcijera stekao predmetno učešće, odnosno akcije od funkcijera u periodu od dvije godine prije imenovanja ili izbora na javnu funkciju do prestanka njenog obavljanja. Svi sklopljeni poslovi i zaključeni ugovori suprotno navedenim zabranama smatraće se ništavim. Spisak prethodno navedenih poslovnih subjekata se objavljuje i redovno ažurira na internet stranici Povjerenstva i državnih organa.

Iako se gore navedena ograničenja ne primjenjuju na poslovne odnose zaključene prije početka obavljanja javne funkcije, funkcijer je dužan da u roku od 60 dana od dana početka obavljanja javne funkcije uskladi svoje aktivnosti po ranije zaključenim poslovnim odnosima, kako bi otklonio mogući i spriječio predvidivi sukob interesa.

Ako organ u kojem funkcijer vrši javnu funkciju stupa u poslovni odnos s poslovnim subjektom u kojem član porodice funkcijera ima 0,5% ili više vlasničkog učešća, funkcijer je dužan da o tome blagovremeno obavijesti Povjerenstvo, koje će pripremiti mišljenje sa uputstvima o načinu ponašanja funkcijera i organa u kojem obavlja javnu funkciju, kako bi se izbjegao sukob interesa funkcijera i osiguralo njegovo zakonito postupanje u konkretnom slučaju.

3.3.6. ZABRANE I OGRANIČENJA NAKON PRESTANKA JAVNE FUNKCIJE

Funcijer ne može, u roku od godinu dana od prestanka funkcije, prihvati imenovanje ili izbor ili sklopiti ugovor kojim stupa u radni odnos sa pravnim licem koje je bilo u poslovnom odnosu s organom u kojem je funkcijer bio na funkciji u vrijeme njegovog mandata ili kada u trenutku imenovanja, izbora ili sklapanja ugovora iz svih okolnosti konkretnog slučaja jasno proizlazi da namjerava stupiti u poslovni odnos s organom u kojem je funkcijer bio na javnoj funkciji, bez saglasnosti Povjerenstva, koje procjenjuje da li okolnosti konkretnog slučaja ukazuju da postoji ili ne sukob interesa.

Zabranjeno ponašanje funkcijera koje je navedeno u Box-u 1, kao i zabrane i ograničenja koje se tiču članstva u upravnim organima i nadzornim odborima, kao i zabrane poslovnom subjektu u kojem javni funkcijer ima 0,5% ili više učešća u vlasništvu da stupa u poslovni odnos sa organom državne uprave u kojem funkcijer vrši javnu funkciju, ili da bude član konzorcijuma ili podizvođač u tom poslovnom odnosu, traju dvanaest mjeseci nakon prestanka obavljanja funkcije.

3.3.7. IZVJEŠTAJ O IMOVINI

Podnošenje Izvještaja je osnovna obaveza svakog funkcijera i efikasno sredstvo za sprječavanje sukoba interesa i korupcije.

Obaveza funkcijera je da, u roku od 30 dana od dana stupanja na funkciju, podnese Povjerenstvu Izvještaj koji sadrži podatke o javnoj funkciji, ostalim funkcijama, odnosno djelatnostima koje obavlja, kao i o djelatnostima koje je obavljao neposredno prije stupanja na javnu funkciju. Dužan je da dostavi podatke o svojoj i imovini bračnog ili vanbračnog druga i maloljetne djece, sa stanjem na dan stupanja na javnu funkciju. U slučaju ponovnog izbora ili imenovanja na istu funkciju, funkcijer je dužan da, u roku od 30 dana od stupanja na funkciju, na početku novog mandata, podnese Izvještaj.

Funcijer je dužan da podnese Izvještaj i u roku od 30 dana po prestanku funkcije, a ako je tokom obavljanja javne funkcije došlo do bitne promjene imovinskog stanja, Izvještaj se podnosi istekom godine u kojoj je promjena nastupila. Ovo lice je dužno da podnese Izvještaj i po isteku 12 mjeseci od dana prestanka obavljanja javne funkcije.

Član 8 detaljno precizira koje sve podatke funkcijer treba da prijavi u Izvještaju, dok ga član 9 obavezuje da prijavi i podatke o načinu sticanja imovine i izvorima sredstava kojima je kupljena.

Obaveza izvještavanja o imovinskom stanju, izvorima i načinu sticanja imovine odnosi se i na državne službenike na rukovodećim pozicijama koje imenuje Vlada na osnovu prethodno sprovedenog konkursa, i to u roku od 30 dana od dana imenovanja, te svake četvrte godine za vrijeme trajanja mandata. Ako je tokom trajanja mandata došlo do bitne promjene imovinskog stanja, Izvještaj se podnosi istekom godine u kojoj je promjena nastupila. Ova lica su obavezna da podnesu Izvještaj i u roku od 30 dana od dana razrješenja. Isto kao i u slučaju funkcijera, i oni podliježu provjeri podataka o imovini iz Izvještaja.

Ukoliko funkcijer ne ispunji obavezu podnošenja Izvještaja o imovinskom stanju, ne može primiti platu.

U Registar javnih funkcijera u Republici Hrvatskoj upisano je 1875 funkcijera i 36 državnih službenika na rukovodećim pozicijama, koji su prema zakonu obveznici podnošenja izvještaja.

Tokom 2019. podnijeta su 1272 izvještaja o imovinskom stanju funkcijera, što je rast od 26% u odnosu na 2018. godinu, kada je podnijet 941 izvještaj.

Povjerenstvo vrši provjeru podataka iz podnesenih izvještaja i u tom postupku može od funkcijera zahtijevati da o naslijedenoj i stečenoj imovini priloži i odgovarajuće dokaze.

Provjera podataka može biti: administrativna (vrši se za svaki podneseni izvještaj, prije unosa u Registar i javnog objavlјivanja) i redovna (vrši se za svaki podneseni izvještaj u smislu provjere podataka unijetih u izvještaj, uključujući i podatke o načinu sticanja imovine i izvorima sredstava kojima je kupljena).

Povjerenstvo je tokom 2019. sprovelo 46 redovnih provjera izvještaja. Od navedenog broja, u 33 redovne provjere utvrđen je nesklad, odnosno nesrazmjer između prijavljene imovine iz podnesenog izvještaja u odnosu na pribavljenе podatke od nadležnih organa.

Funkcijeri moraju unijeti istinite i potpune podatke. Podaci iz Izvještaja su javni i budući da se na njih ne primjenjuju odredbe zakona kojim se uređuje zaštita ličnih podataka, mogu se objaviti bez pristanka funkcijera. Javnim objavlјivanjem izvještaja funkcijera jača se povjerenje građana da funkcijeri javnu funkciju ne koriste za povećanje lične imovine.

3.3.8. PRIMANJE POKLONA

Poklonom u smislu ovog zakona smatraju se novac, stvari bez obzira na njihovu vrijednost, prava i besplatne usluge koje dovode ili mogu dovesti funkcijera u odnos zavisnosti ili stvaraju obavezu prema davaocu.

Bez obzira na iznos, funkcijer ne smije primiti poklon u novcu. Zakon dozvoljava funkcijeru da u vezi sa vršenjem javne funkcije, može da zadrži samo poklon simbolične vrijednosti, do najviše 500,00 kuna od istog donatora.

Protokolarni pokloni koji prelaze iznos od 500,00 kuna i drugi pokloni koje funkcijer ne zadrži kada na to ima pravo, vlasništvo su Republike Hrvatske.

Funkcijer kojem je, suprotno odredbama ovog zakona, ponuđen poklon ili bilo koja druga korist u vezi sa vršenjem javne funkcije, dužan je da to prijavi nadležnim organima.

3.3.9. KAZNE PO OSNOVU KRŠENJA ZAKONA

3.3.9.1. Zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka

U slučaju da Povjerenstvo nađe da je funkcijer učinio prekršaj, podnosi nadležnom sudu za prekršaje zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka.

Novčanom kaznom u iznosu od 5.000,00 do 50.000,00 kuna kazniće se funkcijer koji u roku od jedne godine nakon prestanka javne funkcije prihvati imenovanje ili izbor ili sklopi ugovor kojim stupa u radni odnos kod pravnog lica koje je za vrijeme mandata funkcijera bilo u poslovnom odnosu s organom u kojem je vršio funkciju, ili kad u trenutku imenovanja, izbora ili sklapanja ugovora iz svih okolnosti konkretnog slučaja jasno proizlazi da namjerava da stupi u poslovni odnos s organom u kojem je funkcijer vršio funkciju. Za ovaj prekršaj, uz izrečenu novčanu kaznu, oduzeće se i imovinska korist pribavljenja prekršajem, kao i izreći zaštitna mjera zabrane obavljanja određenih zvanja, djelatnosti, poslova ili funkcija u trajanju od jedne godine.

3.3.9.2. Administrativne kazne

Za kršenje odredbi zakona Povjerenstvo javnim funkcijerima može izreći sljedeće sankcije:

- *Opomena (za lakše povrede zakona): Od 116 konačnih odluka donijetih tokom 2019. od strane Povjerenstva, u 10 odluka izrečena je sankcija opomene;*
- *Obustava isplate dijela neto mjesecne plate, izriče se u iznosu od 2.000,00 do 40.000,00 kuna, pri čemu se vodi računa o težini i posljedicama povrede zakona (ova sankcija ne može trajati duže od 12 mjeseci, a iznos obuhvaćen obustavom ne smije prelaziti $\frac{1}{2}$ neto mjesecne plate funkcijera): Od 116 konačnih odluka donijetih tokom 2019., u 67 odluka izrečena je sankcija obustave isplate dijela neto mjesecne plate funkcijera u iznosu od 330.000,00 kn.*
- *Javno objavljivanje odluke Povjerenstva u dnevnim novinama o trošku funkcijera, pri čemu se vodi računa o težini i posljedicama povrede zakona, osim kad je zakonom propisano da se ova sankcija obvezno izriče.*

Ako odgovara prirodi povrede zakona, Povjerenstvo može tokom postupka naložiti funkcijeru da otkloni uzroke postojanja sukoba interesa u određenom roku i ako funkcijer to učini, može obustaviti postupak ili isti dovršiti i ispunjenje naloga uzeti u obzir prilikom izricanja kazne.

3.3.10. INSTITUCIONALNI OKVIR

Centralni organ zadužen za, između ostalog, oblast sukoba interesa u Republici Hrvatskoj je Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa (u daljem tekstu: Povjerenstvo), koje je stalno, nezavisno i samostalno državno tijelo, osnovano u skladu sa Zakonom o sprječavanju sukoba interesa („Narodne novine“, br. 48/13, 57/15 i 98/19).

Povjerenstvo čine predsjednik i četiri člana, koje na period od pet godina (mogu biti izabrani najviše dva puta) bira Hrvatski sabor na osnovu liste kandidata koju je sastavio Odbor za izbore, imenovanja i administrativne poslove, na osnovu objavljenog Javnog poziva. Između ostalih zakonom propisanih uslova koje kandidat mora da ispunji, u cilju apsolutne depolitizacije navedenih funkcija, shodno međunarodnoj praksi, uslovjava se da direktor i/ili član Povjerenstva ne smije da bude član političke stranke niti je to smio da bude u posljednjih pet godina do datuma njegove kandidature za predsjednika ili člana Povjerenstva. Isključivo se zahtjeva da predsjednik Povjerenstva mora da ima završen Pravni fakultet i položen pravosudni ispit.

Povjerenstvo izvještava Hrvatski sabor o svom radu jednom godišnje, najkasnije do 1. juna tekuće za prethodnu godinu.

Sredstva za rad Povjerenstva obezbijeđena su u državnom budžetu. Zakonom o izmjenama i dopunama zakona o državnom proračunu za 2019. godinu za rad Povjerenstva obezbijeđena su sredstva u iznosu od 5.693.939,00 kn. Povjerenstvo je utrošilo 90,6% sredstava.

Pravilnike kojima se uređuje način rada i odlučivanje Povjerenstva, donošenje odluka, davanje mišljenja, propisivanje obrazaca i uspostavljanje registra radi primjene pojedinih odredaba zakona, kao i pravilnike kojima se uređuje postupak provjere podataka iz Izvještaja o imovinskom stanju funkcionera, Povjerenstvo donosi uz saglasnost Hrvatskog sabora.

Nadležnosti Povjerenstva u oblasti sukoba interesa su sljedeće (član 30):

- » pokretanje postupaka sukoba interesa i donošenje odluka o tome da li je određeni postupak ili propust funkcionera kršenje odredaba ovog zakona;
- » provjera podataka iz Izvještaja o imovini;
- » izrada smjernica i uputstava za funkcionere u cilju efikasne prevencije sukoba interesa;
- » redovna obuka funkcionera u pitanjima sukoba interesa i podnošenje izvještaja o imovini;
- » saradnja sa nadležnim organom za izradu zakona u oblasti sprečavanja sukoba interesa i podnošenje inicijativa nadležnim organima za predlaganje izmjena i dopuna zakona;
- » saradnja sa nevladinim organizacijama i ostvarivanje međunarodne saradnje u oblasti sprečavanja sukoba interesa; itd.

Povjerenstvo može pokrenuti postupak iz svoje nadležnosti na osnovu svoje odluke, povodom vjerodostojne, osnovane i neanonomne prijave ili u slučajevima kada raspolaze saznanjima o mogućem sukobu interesa funkcionera. Povjerenstvo obavezno pokreće postupak iz svoje nadležnosti na lični zahtjev funkcionera. Nadležni organi Republike Hrvatske dužni su na zahtjev Povjerenstva, bez odlaganja, da mu dostave tražene podatke i dokaze.

Tokom 2019., Povjerenstvo je donijelo: 114 odluka o pokretanju postupka, 106 odluka o nepokretanju postupka i 116 konačnih odluka o utvrđenim ili neutvrđenim povredama zakona. Protiv odluka Povjerenstva kojima je utvrđeno kršenje odredbi zakona može se pokrenuti upravni spor u kojem će sud odlučiti u roku od 60 dana od dana pokretanja spora. Tokom 2019. protiv odluka Povjerenstva podneseno je 17 upravnih tužbi.

U Republici Hrvatskoj, nadležnost u ovoj oblasti imaju i: Ministarstvo uprave, Porezna uprava Ministarstva finansija, Agencija za podršku informacijskih sustava i informacijske tehnologije, Središnji klirinški depozitar, Hrvatska agencija za civilno zrakoplovstvo, Visoki trgovački sud, Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture, Financijska agencija, Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta, Ministarstvo pravosuđa, Agencija za plaćanje u poljoprivredi, ribarstvo i ruralni razvoj, Državna geodetska uprava, i dr, posebno u postupku provjere imovinskog stanja funkcionera od strane Povjerenstva. U vršenju tog zadatka, Povjerenstvo može zatražiti informacije od međunarodne asocijacije ili strane organizacije.

3.4. REPUBLIKA SRBIJA

3.4.1. ZAKONODAVNI OKVIR

U Republici Srbiji, postojanje sukoba interesa u vršenju javnih funkcija regulisano je Ustavom, kao i Zakonom o sprečavanju korupcije („Službeni glasnik RS“, br. 35/19 i 88/19) (u daljem tekstu: Zakon), koji je krovni propis u ovoj oblasti i primjenjuje se od 1. septembra 2020. Pored zakona, u ovoj oblasti primjenjuju se i sljedeća podzakonska akta:

- Pravilnik o Registru javnih funkcionera i Registru imovine i prihoda javnih funkcionera („Sl. glasnik RS“ br. 118/ 20);

- Pravilnik o poklonima javnih funkcionera („Sl. glasnik RS“ br. 118/ 20);
- Pravilnik o načinu podnošenja obaveštenja o učešću u postupku javne nabavke, privatizacije ili drugom postupku čiji je ishod zaključivanje ugovora sa organom javne vlasti;
- Pravilnik o postupanju po predstavkama („Sl. glasnik RS“ br. 126/ 20);
- Uputstvo o postupku zaključenja sporazuma o priznanju prekršaja (objavljeno na internet stranici Agencije); i dr.

Ostali zakoni koji se primjenjuju na oblast sprječavanja sukoba interesa u Republici Srbiji su: Zakon o opštem upravnom postupku, Zakon o porezu na dohodak građana, Zakon o privrednim društvima, Zakon o državnim službenicima, Zakon o vladu, Zakon o lokalnoj samoupravi, Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, Zakon o javnim nabavkama, Zakon o sudijama, Zakon o javnom tužilaštvu, Zakon o policiji, Zakon o javnim nabavkama, itd.

3.4.2. OBAVEZE JAVNOG FUNKCIONERA

Javni funkcioner je svako izabранo, postavljeno ili imenovano lice u organu javne vlasti, osim lica koja su predstavnici privatnog kapitala u organu upravljanja privrednog društva koje je organ javne vlasti.

Javni funkcioner je dužan da savjesno i odgovorno vrši javnu funkciju i ne smije javni interes da podredi privatnom na način da javnu funkciju koristi radi sticanja bilo kakve koristi ili pogodnosti za sebe ili povezano lice.

Obaveza javnog funkcionera je da svojim ponašanjem i pridržava propisa koji uređuju njegova prava i obaveze i stvara i održava poverenje građana u savesno i odgovorno obavljanje javne funkcije.

Javni funkcioner je dužan da, prilikom stupanja na dužnost i tokom vršenja javne funkcije, pisemo obavijesti neposredno prepostavljenog i Agenciju za sprečavanje korupcije (u daljem tekstu: Agencija) o sumnji u postojanje sukoba interesa ili o sukobu interesa koji on ili sa njim povezano lice ima. Ako Agencija utvrди da postoji sukob interesa, o tome obavještava funkcionera i organ u kojem vrši javnu funkciju i predlaže mjere za otklanjanje sukoba interesa.

3.4.3. KUMULACIJA JAVNIH FUNKCIJA

Javni funkcioner može da vrši samo jednu javnu funkciju, osim ako je Ustavom, zakonom i drugim propisom obavezan da vrši više javnih funkcija. Izuzetno, može da vrši drugu javnu funkciju, na osnovu saglasnosti Agencije. Preduslov za dobijanje saglasnosti Agencije je pozitivno mišljenje koje javnom funkcioneru po ovom pitanju daje organ koji ga je izabrao, postavio ili imenovo na javnu funkciju.

Ako Agencija ne da saglasnost javnom funkcioneru da istovremeno vrši dvije javne funkcije, dužan je da u roku od osam dana od dana dostavljanja odluke Agencije, podnese ostavku na jednu od javnih funkcija na koje je izabran, postavljen ili imenovan. U suprotnom, kasnija javna funkcija prestaje po sili zakona.

U 2020, najveći broj rješenja kojima je utvrđena povreda zakona, ukupno 71, izrečeno je javnim funkcionerima zbog kumulacije javnih funkcija. Od toga, Agencija je donijela 17 rješenja kojima je utvrđen prestanak druge javne funkcije po sili zakona, od kojih je u 3 slučaja izrečena i mjera upozorenja.

Ograničenje u pogledu broja javnih funkcija koje se mogu obavljati istovremeno ne odnosi na javne funkcionere koji su izabrani neposredno od građana, budući da oni, bez saglasnosti

Agencije, mogu da vrše više javnih funkcija na koje se bira neposredno od građana, osim u slučajevima nespojivosti utvrđenih Ustavom. (član 56)

3.4.4. NESPOJIVOST POSLOVA SA VRŠENJEM JAVNE FUNKCIJE

Javnom funkcioneru je zabranjeno da savjetuje pravna i fizička lica o pitanjima u vezi sa javnom funkcijom na kojoj se nalazi, osim ako je na to obavezan.

Shodno članu 48, javni funkcioner čija javna funkcija zahtijeva zasnivanje radnog odnosa u organu javne vlasti ili rad sa punim radnim vremenom, za vrijeme vršenja javne funkcije, ne može da osnuje privredno društvo, odnosno javnu službu, niti da započne obavljanje samostalne djelatnosti, u smislu zakona kojim se uređuje preduzetništvo. Ista zabrana se odnosi i na poslove zastupanja ili članstvo u organu pravnog lica u privatnoj svojini, kao i na vršenje upravljačkih prava.

Javni funkcioner ne smije da bude član organa udruženja, niti njegov zastupnik, ako između javne funkcije i članstva u organu udruženja ili zastupanja udruženja postoji odnos koji ugrožava ili bi mogao da ugrozi njegovu nepristrasnost ili ugled javne funkcije.

Javnom funkcioneru je zabranjeno da nastavi sa obavljanjem drugog posla ili djelatnosti koje je obavlja u trenutku stupanja na javnu funkciju, ako Agencija utvrdi da je time ugroženo nepristrasno vršenje javne funkcije. U tom slučaju, Agencija donosi odluku kojom određuje rok, ne duži od 60 dana, u kojem je javni funkcioner dužan da prestane sa obavljanjem tog posla, odnosno djelatnosti. (član 45)

Bez saglasnosti Agencije, javni funkcioner ne može da obavlja drugi posao ili djelatnost za vrijeme vršenja javne funkcije koji zahtijevaju puno radno vrijeme ili stalni rad. Izuzetak od toga je obavljanje: naučnoistraživačkog rada, nastavne, kulturno-umjetničke, humanitarne i sportske djelatnosti. Međutim, ako u slučaju i naprijed navedenih poslova, odnosno djelatnosti Agencija utvrdi da je njihovim obavljanjem ugroženo nepristrasno vršenje i ugled javne funkcije, nalaže javnom funkcioneru da prestane sa njihovim obavljanjem.

Iako javni javni funkcioner u Republici Srbiji može da vrši funkciju u političkoj stranci, odnosno političkom subjektu i da učestvuje u njihovim aktivnostima, ako to ne ugrožava vršenje javne funkcije, zabranjeno je da koristi javne resurse za promociju političkih stranaka, odnosno političkih subjekata. (član 50)

U roku od 30 dana od dana izbora, postavljenja ili imenovanja, odnosno sticanja udjela ili akcija tokom vršenja javne funkcije preko 3% u privrednom društvu, na osnovu kojih stiče upravljačka prava, javni funkcioner je dužan da ista prenese na pravno ili fizičko lice, koje će ih u svoje ime, a za račun javnog funkcionera, vršiti do prestanka javne funkcije. Lice na koje su prenijeta upravljačka prava postaje povezano lice. (član 51)

Shodno članu 53, pravno lice u kome javni funkcioner ili član porodice, za vrijeme javne funkcije i dvije godine od njenog prestanka, ima udio ili akcije više od 20% i koje učestvuje u postupku javne nabavke ili privatizacije ili drugom postupku čiji je ishod zaključivanje ugovora sa organom javne vlasti, drugim korisnikom budžeta ili drugim pravnim licem u kojem je više od 20% kapitala u svojini Republike Srbije, autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave ili gradske opštine, dužno je da Agenciji dostavi obavještenje o tome u cilju provjere blagovremnosti i potpunosti podataka. Na osnovu dostavljenih obavještenja, Agencija vodi Evidenciju pravnih lica, koju objavljuje na svojoj internet stranici.

Tokom 2020, 8 pravnih lica je dostavilo Agenciji 81 obavještenje o učešću u navedenim postupcima, kao i 63 obavještenja o okončanju postupka.

Tokom 2020, 70 javnih funkcionera prestalo je sa istovremenim vršenjem nespojivih javnih

funkcija, odnosno obavljanjem posla, djelatnosti.

3.4.5. ZABRANE I OGRANIČENJA PO PRESTANKU JAVNE FUNKCIJE

Lice kome je prestala javna funkcija (sa izuzetkom javnog funkcionera izabranog neposredno od građana), dvije godine po prestanku javne funkcije, ne može da zasnuje radni odnos, odnosno poslovnu saradnju sa pravnim licem, preduzetnikom ili međunarodnom organizacijom koji obavljaju djelatnosti u vezi sa javnom funkcijom koju je javni funkcioner vršio, osim po dobitenoj saglasnosti Agencije. (član 55)

3.4.6. PRIMANJE POKLONA U VEZI SA VRŠENJEM JAVNE FUNKCIJE

Javni funkcioner i član porodice ne smije da primi poklon u vezi sa vršenjem javne funkcije, izuzev protokolarnog⁵ i prigodnog poklona⁶.

Javni funkcioner je dužan da o svakom poklonu primljenom u vezi sa vršenjem javne funkcije (i kada je poklon primio član porodice) pismeno obavijesti organ javne vlasti u kome je na javnoj funkciji, u roku od deset dana od dana prijema poklona, odnosno od povratka u zemlju.

Javni funkcioner dužan je da u roku od osam dana od dana prijema poklona, odnosno od povratka u zemlju, predaje poklon organu javne vlasti u kome je na javnoj funkciji, koji će ga dalje predati organu nadležnom za postupanje sa stvarima u javnoj svojini. Primljeni prigodni i protokolarni pokloni postaju javna svojina.

Javni funkcioner i član porodice imaju pravo da zadrže u svojinu protokolarni ili prigodni poklon čija vrijednost ne prelazi 10% prosječne neto mjesecne zarade u Republici Srbiji, ali tako da ukupna vrijednost u svojinu zadržanih poklona ne pređe u kalendarskoj godini iznos jedne prosječne mjesecne neto zarade.

Organ javne vlasti vodi evidenciju o poklonima koje su primili njegovi javni funkcioneri i članovi porodice, čiju je kopiju dužan da predaje Agenciji do 1. marta tekuće za prethodnu godinu. Na osnovu tih podataka, Agencija objavljuje Katalog poklona na svojoj internet stranici, do 1. juna tekuće za prethodnu godinu.

Agencija provjerava da li je javni funkcioner ili član porodice primio, odnosno zadržao poklon na koji nema pravo ili zadržao poklon na koji ima pravo, a koji je mogao da utiče na nepristrasnost javnog funkcionera u vršenju javne funkcije. Ako zaključi da je primljeni poklon mogao da utiče na nepristrasnost, pokreće postupak u kojem se odlučuje o postojanju povrede zakona i o tome se obavještava nadležni organ.

U 2019. godini, javni funkcioneri su prijavili 681 poklon primljen u vezi sa vršenjem javne funkcije, što je više u odnosu na 2018. godinu kada je prijavljeno 668 poklona. Najčešći pokloni su: slike, pića, knjige, suveniri, tanjiri, umjetnine, plakete.

3.4.7. PRIJAVLJIVANJE IMOVINE I PRIHODA

Odgovorno vršenje javne funkcije ogleda se, između ostalog, i u redovnoj prijavi imovine i prihoda Agenciji. S tim u vezi, u roku od 30 dana od dana izbora, postavljenja ili imenovanja, javni funkcioner podnosi Agenciji Izveštaj o svojoj imovini i prihodima, imovini i prihodima supružni-

⁵ Poklon koji javni funkcioner (ili član porodice) prima od predstavnika strane države, međunarodne organizacije ili stranog fizičkog ili pravnog lica prilikom službene posjete ili u drugim sličnim prilikama.

⁶ Poklon koji se prima u prilikama kada se tradicionalno razmjenjuju pokloni.

ka ili vanbračnog partnera, kao i maloljetne dece ukoliko žive u istom porodičnom domaćinstvu (u daljem tekstu: Izveštaj), prema stanju na dan izbora, postavljenja ili imenovanja. U slučaju da odmah po prestanku javne funkcije, javni funkcioner bude ponovo izabran, imenovan ili postavljen, ne podnosi ponovo Izveštaj ako nema promjene podataka iz prethodnog Izveštaja, ali je dužan da o tome obavijesti Agenciju u roku od 30 dana.

Izveštaj podnosi i lice kome je prestala javna funkcija, u roku od 30 dana od dana prestanka javne funkcije, prema stanju na dan prestanka javne funkcije.

U članu 69, zakon prepoznaje i vanredno prijavljivanje imovine i prihoda koje je obaveza u slučaju bitne promjene imovine i prihoda, koja postoji kada su uvećani ili umanjeni imovina ili prihodi koji, prema prethodnom Izveštaju, prelaze prosječnu godišnju zaradu bez poreza i doprinosa u Republici Srbiji ili kad je promijenjena struktura te imovine. U tom slučaju Izveštaj se podnosi prema stanju na dan 31. decembra prethodne godine, a najkasnije do isteka roka za podnošenje godišnje poreske prijave za utvrđivanje poreza na dohodak građana (prema Zakonu o porezu na dohodak građana to je 15. maj), kako od strane javnog funkcionera, tako i od strane lica kojem je prestala javna funkcija koje ima ovu obavezu dvije godine poslije prestanka javne funkcije.

Redovno i vanredno prijavljivanje imovine i prihoda ne primjenjuje se na: odbornike, članove opštinskog i gradskog vijeća, članove opštinskih i gradskih izbornih komisija i članove organa javnih preduzeća, privrednih društava, ustanova i drugih organizacija čiji je osnivač ili član opština, grad ili gradska opština. Takođe, ne primjenjuje se ni na članove organa javnih preduzeća, privrednih društava, ustanova i drugih organizacija čiji je osnivač ili član Republika Srbija ili autonomna pokrajina, ako zakonom, drugim propisom ili aktom nije predviđeno da javni funkcioner ima pravo na naknadu po osnovu članstva. U svakom slučaju, Agencija može, i od prethodno navedenih lica da zatraži dostavljanje Izveštaja, u roku koji ona odredi.

Javni funkcioner je dužan da prijavi imovinu i prihode u zemlji i u inostranstvu, i to na obrascu i na način koji propisuje Agencija. Provjera Izveštaja i praćenje imovinskog stanja tokom, i po prestanku javne funkcije, snažan je mehanizam sprječavanja korupcije koji doprinosi jačanju ličnog integriteta javnih funkcionera.

Shodno članu 75, Agencija provjerava tačnost i potpunost podataka u Izveštaju, kao i blagovremenost dostavljanja Izveštaja, prema Godišnjem planu provjere koji donosi direktor. Godišnji plan provjere donosi se na osnovu prethodne analize Agencije, pri čemu se naročito vodi računa o kategoriji javnih funkcionera, visini njihovih primanja i visini finansijskih sredstava iz budžeta kojima raspolažu organi javne vlasti u kojima su javni funkcioneri na javnoj funkciji. U postupku provjere imovinskog stanja, Agencija ocjenjuje da li postoji nesaglasnost između podataka iz Izveštaja i stvarnog stanja ili nesaglasnost između uvećane vrijednosti imovine i prijavljenih prihoda. Agencija može i da vanredno provjerava tačnost i potpunost podataka iz Izveštaja, ako posumnja da u Izveštaju nisu prijavljeni tačni i potpuni podaci. Primjenom nadležnosti iz ovog člana, tokom 2020. zbog povrede odredaba zakona pokrenuto je 57 postupaka (provjerom izveštaja na osnovu Godišnjeg plana provjere, uključujući i vanrednu provjeru), te je zbog povrede odredaba zakona izrečena 61 mjera.

3.4.8. REGISTRI

Agencija sačinjava i vodi Registar javnih funkcionera i Registar imovine i prihoda javnih funkcionera.

Registar javnih funkcionera sačinjava se na osnovu obavještenja koje Agenciji dostavlja organ javne vlasti o izboru, postavljenju ili imenovanju javnog funkcionera, kao i o prestanku javne funkcije, na način kako propisuje član 67. zakona. Agencija provjerava blagovremenost i potpunost podataka iz Registra javnih funkcionera. Ukupan broj registrovanih javnih funkcija u Registru javnih funkcionera je 81.519, od toga 35.454 aktivnih.

Agencija sačinjava i vodi Registar imovine i prihoda javnih funkcionera na osnovu podataka iz izvještaja. U 2020. godini primljeno je 7114 izvještaja. Tokom 2020, provjerom podataka iz registra, pokrenuta su 173 postupka. Postupci su pokrenuti zbog: neblagovremenog podnošenja izvještaja nakon izbora, postavljanja ili imenovanja na javnu funkciju (180), zbog neblagovremenog podnošenja Izvještaja po prestanku funkcije (51) i zbog kumulativne povrede odredbi zakona (4). U okviru pokrenutih postupaka, izrečene su ukupno 163 mjere zbog povrede zakona, i to: 151 mjera upozorenja, odnosno mjera opomene, 9 mjera javnog objavljivanja odluke o povredi zakona i 3 mjere javnog objavljivanja preporuke za razrješenje.

3.4.9. KAZNE PO OSNOVU KRŠENJA ZAKONA

3.4.9.1. Krivična prijava

Neprijavljanje imovine ili davanje lažnih podataka o imovini podliježe krivičnoj odgovornosti. Javni funkcioner koji ne prijavi imovinu Agenciji ili daje lažne podatke o imovini, kazniće se zatvorom od šest mjeseci do pet godina. Danom pravnosnažnosti presude javnom funkcioneru prestaje javna funkcija, odnosno radni odnos. Dodatna pravna posljedica je zabrana sticanja javne funkcije u trajanju od deset godina od dana pravnosnažnosti presude.

Takođe, shodno članu 86, kada u toku postupka nađe da postoje osnovi sumnje da je učinjeno i drugo krivično djelo za koje se goni po službenoj dužnosti, Agencija podnosi krivičnu prijavu nadležnom javnom tužilaštvu, koji u roku od 90 dana obavještava Agenciju o tome šta je preduzeo.

Nakon sprovođenja Godišnjeg plana provjere izvještaja za 2020. godinu, nadležnim tužilaštvima podnijete su 4 krivične prijave zbog postojanja osnova sumnje da javni funkcioneri, nijesu Agenciji prijavili imovinu ili su dali lažne podatke o imovini, u namjeri da prikriju podatke o imovini, odnosno zbog postojanja sumnje da su izvršili neko drugo krivično djelo za koje se gajenje preduzima po službenoj dužnosti. Takođe, kroz provjeru podataka iz registara i evidencija, Agencija je podnijela 9 krivičnih prijava zbog postojanja osnova sumnje da javni funkcioneri, u namjeri da prikriju imovinu, nisu Agenciji prijavili imovinu ili su dali lažne podatke o imovini.

3.4.9.2. Zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka

Ako Agencija tokom postupka u kojem odlučuje o postojanju povrede zakona, utvrdi da je učinjen prekršaj, onda podnosi nadležnom sudu za prekršaje zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka, koji u roku od 90 dana obavještava Agenciju o tome šta je preduzeo.

Osim neprijavljanja imovine i davanja lažnih podataka o imovini, za sva ostala kršenja materijalnih odredbi zakona, novčanom kaznom u iznosu 50.000-150.000 dinara kazniće se za prekršaj javni funkcioner.

Novčanom kaznom od 100.000 do 150.000 dinara kazniće se za prekršaj javni funkcioner ako vrši funkciju u političkoj stranci, odnosno političkom subjektu i učestvuje u njihovim političkim aktivnostima suprotno zakonu.

Član porodice javnog funkcionera kazniće se za prekršaj novčanom kaznom u iznosu od 50.000 do 150.000 dinara, ako primi poklon u vezi sa vršenjem javne funkcije, a da nije protokolarni i prigodni, kao i ako zadrži u svojinu protokolarni ili prigodni poklon suprotno odredbama zakona.

Lice kome je prestala javna funkcija kazniće se za prekršaj novčanom kaznom u iznosu od

50.000 do 150.000 dinara, ako ne prijavi imovinu i prihod u pripisanom roku, kao i ako zasnuje radni odnos, odnosno poslovnu saradnju suprotno zakonu.

Za prekršaje propisane zakonom, Agencija može da sa učiniocem prekršaja zaključi sporazum o priznanju prekršaja.

Prekršajni postupak za prekršaje propisane zakonom ne može da se pokrene ako protekne 5 godina od dana kada je prekršaj učinjen.

Tokom 2020, Agencija je podnijela 2 zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka vezano za kršenje odredbi zakona koje se tiču sprječavanja sukoba interesa, 11 zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka zbog neblagovremenog podnošenja Izvještaja, što je utvrđeno u okviru Godišnjeg plana provjere izvještaja za 2020. godinu, kao i 18 zahtjeva zbog neblagovremenog podnošenja izvještaja nakon izbora, postavljenja ili imenovanja, odnosno po prestanku javne funkcije.

3.4.9.3. Inicijativa za pokretanje disciplinskog postupka

Kada Agencija u toku postupka u kojem odlučuje o postojanju povrede zakona po službenoj dužnosti ili u postupku po predstavci, nađe da postoji povreda dužnosti iz radnog odnosa, onda podnosi nadležnom organu inicijativu za pokretanje disciplinskog postupka, koji u roku od 90 dana obavještava Agenciju o tome šta je preuzeo.

3.4.9.4. Administrativne kazne

U slučaju povrede zakona, Agencija može javnom funkcioneru izreći mjeru opomene (za lakše povrede zakona koje nisu uticale na objektivno obavljanje javne funkcije) ili mjeru javnog objavljivanja preporuke za razrješenje sa javne funkcije (za teže povrede zakona koje su uticale na objektivno obavljanje javne funkcije), na svojoj internet stranici i u "Službenom glasniku RS". Poslije konačnosti odluke kojom je izrečena mjera javnog objavljivanja preporuke za razrješenje sa javne funkcije, organ javne vlasti nadležan za razrješenje preuzima mjere na osnovu iste.

Javnom funkcioneru koji je izabran neposredno od građana, kao i licu kojem je prestala javna funkcija, može se izreći mjera opomene ili mjera javnog objavljivanja odluke o povredi ovog zakona.

3.4.10. INSTITUCIONALNI OKVIR

Ključni organ nadležan za sprječavanje sukoba interesa javnih funkcionera u Republici Srbiji je Agencija za sprečavanje korupcije⁷, koja je samostalan i nezavisni državni organ, sa svojstvom pravnog lica. Za obavljanje poslova iz svoje nadležnosti, Agencija odgovara Narodnoj skupštini, kojoj podnosi godišnji izvještaj o radu najkasnije do 31. marta tekuće za prethodnu godinu. Sredstva za rad Agencije obezbjeđuju se iz budžeta Republike Srbije i iz drugih izvora. Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o budžetu Republike Srbije za 2020. godinu („Službeni glasnik RS“, br. 135/20) za rad Agencije obezbijeđena su sredstva u iznosu od 292.579.000,00 RSD (ekvivalentno €2.483.995,71). Ukupno izvršenje budžeta na kraju 2020. godine iznosilo je 94,5%.

Zakon o sprečavanju korupcije („Službeni glasnik RS“, br. 35/19 i 88/19), član 6, stav 1, alineje 1-17, taksativno nabraja nadležnosti Agenciji. Neke od njih, relevantne za prevenciju sukoba interesa, organičenja u vršenju javnih funkcija i podnošenje izvještaja o prihodima i imovini,

⁷ U periodu 01. januar 2010-31. avgust 2020. obavljala je poslove pod nazivom Agencija za borbu protiv korupcije.

navedene su u Box-u 2.

Box 2: Nadležnosti Agencije za sprečavanje korupcije

Agencija je, između ostalog, nadležna da:

1. pokreće i vodi postupak u kojem se odlučuje o postojanju povreda zakona i izriče mjere;
2. rješava o sukobu interesa;
3. podnosi krivične prijave, zahtjeve za pokretanje prekršajnog postupka i inicijative za pokretanje disciplinskog postupka;
4. vodi i objavljuje Registar javnih funkcionera i Registar imovine i prihoda javnih funkcionera;
5. provjerava Izvještaje o imovini i prihodima koje podnesu javni funkcioneri;
6. vodi i provjerava podatke iz evidencija;
7. postupa po predstavkama fizičkih i pravnih lica;
8. daje mišljenja o primjeni ovog zakona na sopstvenu inicijativu ili na zahtjev fizičkih ili pravnih lica i zauzima stavove od značaja za primjenu ovog zakona;
9. sarađuje sa organima javne vlasti, drugim pravnim licima, naučnim institucijama i udruženjima, kao i međunarodnim institucijama, organizacijama i inicijativama, itd.

Organi Agencije su direktor i Veće Agencije (u daljem tekstu: Veće) koje ima pet članova. Oba organa bira Narodna skupština poslije sprovedenog javnog konkursa, koji raspisuje ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa. Javni konkurs sprovodi Pravosudna akademija.

Mandat direktora i članova Veća traje pet godina. Isto lice može da bude izabrano za direktora i člana Veća najviše dva puta. Između ostalih uslova propisanih zakonom, direktor i članovi Veća ne mogu biti članovi političke stranke, odnosno političkog subjekta, i svi moraju imati završen isključivo Pravni fakultet.

Veće je drugostepeni organ koji odlučuje o žalbama na odluke koje donosi direktor. Odluka Veća Agencije je konačna i protiv nje se može pokrenuti upravni spor u kojem je sud dužan da presudom riješi upravnu stvar.

Shodno Zakonu o sprečavanju korupcije, Agencija ima isključivu nadležnost da pokrene postupak po službenoj dužnosti, po zahtjevu organa javne vlasti koji je javnog funkcionera izabrao, postavio ili imenovao ili u kojem je javni funkcioner na javnoj funkciji ili po prijavi fizičkog ili pravnog lica, kao i po anonimnoj prijavi. Postupak u kojem se odlučuje o postojanju povrede zakona vodi se u slučaju sumnje u: postojanje sukoba interesa (čl. 40-44), postojanje nespojivosti (čl. 45-55), kumulaciju javnih funkcija (član 56), prijem poklona (čl. 57-66) i prijavljivanje imovine i prihoda (čl. 67-76). Odluku kojom se utvrđuje povreda zakona i izriče mјera ili obustavlja postupak, donosi direktor Agencije. U postupku koji vodi Agencija, u skladu sa zakonom, shodno se primenjuje zakon kojim se uređuje opšti upravni postupak.

Kada Agencija u toku postupka u kojem odlučuje o postojanju povrede zakona po službenoj dužnosti ili u postupku po predstavci, nađe da postoje osnovi sumnje da je učinjeno krivično djelo za koje se goni po službenoj dužnosti ili prekršaj ili povreda dužnosti iz radnog odnosa, Agencija podnosi nadležnom organu krivičnu prijavu, zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka ili inicijativu za pokretanje disciplinskog postupka, koji u roku od 90 dana obavještava Agenciju o tome šta je preuzeo. Postupka se pokreće u roku od dvije godine od dana saznanja za postojanje (ne)postupanja javnog funkcionera koje je izazvalo sumnju u sukob interesa, s tim što se ne može pokrenuti ili okončati ukoliko je od (ne)postupanja javnog funkcionera proteklo pet godina.

Tokom 2020, Agencija je ukupno primila 1906 predmeta u oblasti sukoba interesa, od čega se 1050 odnosilo na zahtjeve javnih funkcionera za davanje saglasnosti po različitim osnovama.

Vezano za kršenje odredbi zakona koje se tiču obaveze sprječavanja sukoba interesa, nespojivosti funkcija, kumulacije funkcija, tokom 2020, donijeto je 179 rješenja kojima je utvrđena povreda odredaba zakona, i to: 111 rješenja kojima je izrečena mjera upozorenja, 18 rješenja kojima je izrečena mjera javnog objavljivanja preporuke za razrješenje sa javne funkcije, 33 rješenja kojima je izrečena mjera javnog objavljivanja odluke o povredi zakona i 17 rješenja kojima je konstatovan prestanak funkcije po sili zakona, od kojih je u 3 slučaja izrečena i mjera upozorenja.

Pored Agencije, nadležnost u sprječavanju sukoba interesa javnih funkcionera u Republici Srbiji, imaju i ostali organi javne vlasti i druga lica koja vrše javna ovlašćenja, a koji raspolažu podacima od značaja za postupanje Agencije. U pitanju su: Poreska uprava, Republički geodetski zavod, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Uprava za sprečavanje pranja novca, Agencije za privredne registre, Ministarstvo pravde, Ministarstvo finansija, Uprava carina, Uprava za sprečavanje pranja novca, nadležne inspekcije, Agencija za restituciju, itd. Agencija može, radi obavljanja poslova iz svoje nadležnosti, pribavljati podatke o računima javnog funkcionera od banaka i drugih finansijskih institucija.

Posebna saradnja se realizuje sa: nadležnim sudovima, Republičkim javnim tužilaštvom, Tužilaštvom za organizovani kriminal, Kancelarijom Savjeta za nacionalnu bezbjednost i zaštitu tajnih podataka, Zaštitnikom građana, Povjerenikom za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Državnom revizorskom institucijom, Povjerenikom za zaštitu ravnopravnosti, kao i Državnim pravobranilaštvom.

3.5. CRNA GORA

3.5.1. ZAKONODAVNI OKVIR

Krovni zakon kojim je regulisano pitanje sprječavanja sukoba interesa javnih funkcionera u Crnoj Gori je Zakon o sprječavanju korupcije ("Službeni list CG", br. 53/2014 i 42/2017-odluka US) (u daljem tekstu: Zakon), koji je stupio na snagu 27.12.2014, a primjenjuje se od 1.1.2016. Ovim zakonom propisuju se mjere za sprječavanje sukoba javnog i privatnog interesa, uređuju ograničenja u vršenju javnih funkcija, podnošenje izvještaja o prihodima i imovini javnog funkcionera, zaštita lica koja prijavljuju ugrožavanje javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije, kao i druga pitanja od značaja za prevenciju i sprječavanje korupcije.

Zakon je usklađen sa obavezama i preporukama međunarodnih dokumenata koje je Crna Gora ratifikovala: Konvencijom UN protiv korupcije, Rezolucijom (97) 24 Komiteta ministara Savjeta Evrope o dvadeset vodećih načela za borbu protiv korupcije, Krivično-pravnom konvencijom Savjeta Evrope o korupciji, Građansko-pravnom konvencijom Savjeta Evrope o korupciji, Standardima antikorupcijskih tijela EPAC-a (Evropski partneri za borbu protiv korupcije - Crna Gora je član), Ministarskom Deklaracijom o 10 zajedničkih mjeru za suzbijanje korupcije u Jugoistočnoj Evropi. Poštovane su i preporuke Grupe zemalja Savjeta Evrope za borbu protiv korupcije (GRECO), uzete u obzir odredbe iz Kodeksa ponašanja Savjeta Evrope za javne funkcionere i dr.⁸

Na postupak utvrđivanja povrede odredaba zakona koje se odnose na sprječavanje sukoba interesa u vršenju javnih funkcija, ograničenja u vršenju javnih funkcija, poklone, sponzorstva i donacije

⁸ Izvor: Izvještaj o radu Agencije za sprječavanje korupcije u 2020. godini, Agencija za sprječavanje korupcije, mart 2021.

i izvještaje o prihodima i imovini javnih funkcionera primjenjuju se odredbe Zakona o upravnom postupku (ZUP) ("Sl. list CG", br. 56/2014, 20/2015, 40/2016 I 37/2017).

Relevantni za oblast sprječavanja sukoba interesa su i sljedeći propisi: Zakon o obligacionim odnosima ("Sl. list CG", br. 47/2008, 4/2011 - dr. zakon i 22/2017), Zakon o unutrašnjim poslovima ("Sl. list CG", br. 44/12, 36/13, 1/15, i 87/18), Zakon o inspekcijskom nadzoru ("Sl. list CG", br. 39/03, 76/09, 57/11, 18/14, 11/15 i 52/16), Zakon o poreskoj administraciji ("Sl. list CG", br. 65/01, 80/04, 29/05, 73/10, 20/11, 28/12 i 8/15), Zakon o carinskoj službi ("Sl. list CG", br. 3/16), Zakon o notarima ("Sl. list RCG", br. 68/2005 i "Sl. list CG", br. 49/2008 i 55/2016 i 84/2018), Zakon o javnim izvršiteljima ("Službeni list CG", br. 61/2011, 22/2017, 17/2019), itd.

3.5.2. OBAVEZE JAVNOG FUNKCIONERA

Javni funkcioner, u smislu zakona, je izabrano ili postavljeno lice u državnom organu, organu državne uprave, pravosudnom organu, organu lokalne samouprave, organu lokalne uprave, nezavisnom tijelu, regulatornom tijelu, javnoj ustanovi, javnom preduzeću⁹ ili drugom privredom društvu, odnosno pravnom licu koje vrši javna ovlašćenja, odnosno djelatnosti od javnog interesa ili je u državnom vlasništvu¹⁰, kao i lice na čiji izbor, imenovanje ili postavljenje organ vlasti daje saglasnost, bez obzira na stalnost funkcije i nadoknadu. Ovdje je potrebno obuhvatiti notare i javne izvršitelje, kao i ostale obveznike Zakona o sprječavanju korupcije, prepoznatim drugim zakonima. Ovo iz razloga praktične primjene, te da svi obveznici zakona budu prepoznati ovim zakonom, analognog slovenačkom modelu.

U Crnoj Gori na dan 31.12.2020. godine evidentirano je 4.659 aktivnih javnih funkcionera, kao i 1.443 državna službenika koji imaju obavezu podnošenja izvještaja o prihodima i imovini propisanu posebnim propisima. Primjećeno je da zakonom nije propisana obaveza za organ vlasti da redovno ažurira spisak javnih funkcionera, pa to izaziva određene probleme sa kojima se Agencija suočava u svom radu, kao i da organ vlasti dostavlja Agenciji informacije o imenovanju, postavljenju i razrješenju javnog funkcionera i to u roku od 15 dana od dana njegovog imenovanja, postavljenja ili razrješenja, kako bi Agencija redovno ažurirala spisak javnih funkcionera.

Javni funkcioner je dužan da svoju funkciju vrši na način da javni interes ne podredi privatnom, kao i da ne izazove sukob interesa u vršenju javne funkcije. Sukob interesa u vršenju javne funkcije postoji kad privatni interes javnog funkcionera utiče ili može uticati na nepristrasnost javnog funkcionera u vršenju javne funkcije. (član 7)

Obaveza javnog funkcionera je da se striktno pridržava Mišljenja koja Agencija za sprječavanje korupcije (u daljem tekstu: Agencija) daje i Odluka koje donosi o povredi odredaba ovog zakona koje se odnose na sprječavanje sukoba interesa u vršenju javnih funkcija, ograničenja u vršenju javnih funkcija, poklone, i izvještaje o prihodima i imovini, i sl. Agencija je u 2020. godini, dala 135 mišljenja koja su obavezujuća za javne funkcionere i donijela 63 Odluke, od kojih je u 60,3% slučajeva utvrđeno kršenje zakona. Na osnovu datih Mišljenja i donijetih Odluka, tokom 2020. godine, 41 javni funkcioner je podnio ostavku na javnu funkciju.¹¹

Član 8 propisuje obavezu javnog funkcionera (izuzev poslanika i odbornika, kao i javnog funkcionera za kojeg važe pravila o izuzeću propisana posebnim aktom) da, ako u organu vlasti u kojem vrši javnu funkciju učestvuje u raspravi i odlučuje u stvari u kojoj on ili sa njim povezano lice¹² ima privatni interes, davanjem izjave o postojanju privatnog interesa obavijesti ostale učesnike u raspravi i odlučivanju prije svog učešća u raspravi, a najkasnije prije početka odlučivanja.

⁹ Javno preduzeće je privredno društvo u kojem država ili opština ima najmanje 33% kapitala.

¹⁰ Državno vlasništvo u smislu ovog zakona je svako učešće u privrednom društvu u kojem država ili opština, Prijestonica, odnosno Glavni grad ima najmanje 33% kapitala.

¹¹ U 2019, 59 javnih funkcionera je podnijelo ostavku, 77 u 2018, 37 u 2017, kao i 75 u 2016. godini.

¹² Povezano lice sa javnim funkcionerom je srodnik javnog funkcionera u pravoj liniji i pobočnoj do drugog stepena srodstva, srodnik po tazbini do prvog stepena srodstva, bračni i vanbračni supružnik, usvojilac i usvojenik, član zajedničkog domaćinstva, drugo fizičko ili pravno lice sa kojim javni funkcioner uspostavlja ili je uspostavio poslovni odnos.

Prema članu 28, kada posumnja da je u situaciji u kojoj postoji sukob interesa ili ograničenje u vršenju javne funkcije, javni funkcioner je dužan da preduzme mjere radi rješavanja sukoba interesa ili poštovanja ograničenja u skladu sa zakonom, kao i da Agenciji prijavi sumnju o postojanju sukoba interesa ili ograničenja u vršenju javne funkcije, koja o tome daje mišljenje.

Takođe, javni funkcioner je dužan da na zahtjev Agencije, u roku od 30 dana, dostavi detaljne podatke o osnovima sticanja imovine i prihoda, ukoliko Agencija u postupku provjere utvrdi da su imovina i prihodi javnog funkcionera i povezanih lica sa javnim funkcionerom veći u odnosu na realne prihode. (član 30)

3.5.3. ZABRANE I OGRANIČENJA U VRŠENJU DRUGIH JAVNIH POSLOVA I FUNKCIJA U PRIVREDNOM DRUŠTVU

Kada je riječ o vršenju drugih javnih poslova tokom obavljanja javne funkcije, članom 9 zakona, javnom funkcioneru je dozvoljeno samo da se bavi naučnom, nastavnom, kulturnom, umjetničkom i sportskom djelatnošću i da stiče prihode od autorskih, patentnih i sličnih prava, intelektualne i industrijske svojine.

Iako javni funkcioner može da bude član više stalnih ili povremenih radnih tijela koje obrazuje organ vlasti, zabranjeno mu je da ostvaruje u istom mjesecu prihode u više od jednog radnog tijela. Ovdje se postavlja pitanje značenja izraza „radno tijelo“ koje izaziva poteškoće ne samo u radu Agencije, nego i veoma čestih dilema javnih funkcionera i obraćanja Agenciji za mišljenje da li npr. ispitna ili druga komisija ili pak radna grupa koju obrazuje organ vlasti potпадa pod pojmom „radno tijelo“.

Javni funkcioner koji je vlasnik, odnosno osnivač privrednog društva, ustanove ili drugog pravnog lica dužan je da, u roku od 30 dana od dana izbora, postavljenja ili imenovanja na javnu funkciju, prenese svoja upravljačka prava u tim subjektima na drugo pravno ili fizičko lice. Prenošenje upravljačkih prava podrazumijeva obavezu javnog funkcionera da podnese ostavku na članstvo u organu upravljanja u kojem vrši svoja upravljačka prava, ukoliko je isto obrazovano u prethodno navedenim subjektima. Lice na koje je javni funkcioner prenio upravljačka prava, da ih u svoje ime, a za račun javnog funkcionera vrši do prestanka njegove javne funkcije, postaje povezano lice sa javnim funkcionerom. (član 10)

Član 11 striktno zabranjuje javnom funkcioneru da bude predsjednik, ovlašćeni zastupnik ili član organa upravljanja ili nadzornog organa, izvršni direktor ili član menadžmenta privrednog društva, i daje mu rok od 30 dana od dana izbora, imenovanja, odnosno postavljenja na javnu funkciju, da podnese ostavku na navedene dužnosti i funkcije u privrednom društvu. Tokom 2020., a nakon pokretanja upravnog postupka pred Agencijom, javni funkcioneri su podnijeli 16 ostavki na dužnosti u privrednim društvima.

Ako u toku vršenja javne funkcije, javni funkcioner prihvati da bude predsjednik, ovlašćeni zastupnik ili član organa upravljanja ili nadzornog organa, izvršni direktor ili član menadžmenta privrednog društva, dužan je da, u roku od 30 dana od početka vršenja druge funkcije, odnosno dužnosti, podnese ostavku na javnu funkciju.

3.5.4. ZABRANE I OGRANIČENJA U VRŠENJU JAVNIH FUNKCIJA U JAVnim PREDUZEĆIMA I JAVnim USTANOVAMA

Član 12 zabranjuje javnom funkcioneru da bude izvršni direktor i član menadžmenta javnog preduzeća, javne ustanove ili drugog pravnog lica. Ako u toku vršenja javne funkcije, prihvati neku od navedenih funkcija, dužan je da, u roku od 30 dana od početka vršenja druge funkcije, odnosno dužnosti, podnese ostavku na javnu funkciju.

Izuzetno, javni funkcioner (osim Predsjednik Crne Gore, poslanik, odbornik, član Vlade, sudija Ustavnog suda, sudija, rukovodilac državnog tužilaštva, državni tužilac, specijalni tužilac za suzbici-

janje organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina i zamjenik specijalnog tužio-ca), može biti predsjednik ili član organa upravljanja i nadzornog organa javnog preduzeća, javne ustanove ili drugog pravnog lica u jednom javnom preduzeću, javnoj ustanovi ili drugom pravnom licu u kojima je država, odnosno opština vlasnik, pri čemu mu je po osnovu tog članstva zabranjeno da ostvaruje prihod ili drugu naknadu. Zabrana ostvarivanja prihoda ili druge naknade odnosi se i na obavljanje funkcije predsjednika ili člana organa upravljanja i nadzornog organa naučnih, nastavnih, kulturnih, umjetničkih, humanitarnih, sportskih udruženja, bez obzira na to što ne postoje zabrane i ograničenja u vršenju tih funkcija u odnosu na obavljanje javne funkcije.

Javnom funkcioneru koji obavlja poslove u državnoj upravi i organima lokalne uprave zabranjeno je da obavlja funkciju poslanika i odbornika. Ukoliko tokom vršenja javne funkcije u državnoj upravi i organima lokalne uprave, javni funkcioner prihvati da obavlja funkciju poslanika i odbornika, dužan je da, u roku od 30 dana od početka vršenja druge funkcije, odnosno dužnosti, podnese ostavku na javnu funkciju.

3.5.5. ZABRANE I OGRANIČENJA U VEZI UGOVORA O USLUGAMA I POSLOVNOJ SARADNJI

Shodno članu 14, javnom funkcioneru je zabranjeno da zaključuje ugovor o pružanju usluga sa:

- javnim preduzećem;
- organom vlasti ili privrednim društvom koje je u ugovornom odnosu, odnosno vrši poslove za organ vlasti u kojem javni funkcioner vrši funkciju, osim ako je vrijednost tih ugovora manja od €1.000 na godišnjem nivou.

Takođe, organ vlasti u kojem javni funkcioner vrši javnu funkciju ne može da zaključi ugovor sa privrednim društvom ili drugim pravnim licem u kojem javni funkcioner i sa njim povezano lice ima privatni interes.

3.5.6. ZABRANE I OGRANIČENJA PO PRESTANKU JAVNE FUNKCIJE

Zakon, član 15, predviđa brojne zabrane i ograničenja shodno kojima, u periodu od dvije godine po prestanku javne funkcije, javni funkcioner ne može da:

- pred organom vlasti u kojem je vršio javnu funkciju nastupa kao predstavnik ili punomoćnik pravnog lica, preduzetnika ili međunarodne ili druge organizacije koji sa tim organom vlasti imaju ili uspostavljaju ugovorni, odnosno poslovni odnos;
- zasnuje radni odnos, odnosno uspostavi poslovnu saradnju sa pravnim licem, preduzetnikom ili međunarodnom ili drugom organizacijom koji, na osnovu odluka organa vlasti u kojem je javni funkcioner obavljao funkciju, ostvaruju korist;
- zastupa pravno ili fizičko lice pred organom vlasti u kojem je vršio javnu funkciju u predmetu u kojem je kao javni funkcioner učestvovao u donošenju odluke;
- obavlja poslove upravljanja ili revizije u pravnom licu u kojem su, najmanje jednu godinu prije prestanka javne funkcije, njegove dužnosti bile povezane sa supervizorskim ili kontrolnim poslovima;
- stupi u ugovorni odnos ili drugi oblik poslovne saradnje sa organom vlasti u kojem je vršio javnu funkciju;
- upotrijebi, radi sticanja koristi za sebe ili drugog ili radi nanošenja štete drugom, znanja i obavještenja do kojih je došao u vršenju javne funkcije, osim ako su ta znanja i obavještenja dostupna javnosti.

3.5.7. ZABRANE I OGRANIČENJA VEZANO ZA PRIMANJE POKLONA

Poklon obuhvata stvar, pravo ili uslugu stečenu, odnosno izvršenu bez naknade i svaku drugu korist koja se daje javnom funkcionera ili povezanom licu sa javnim funkcionerom, u vezi sa vršenjem javne funkcije.

Primanje poklona, tokom vršenja javne funkcije, nosi sa sobom rizik od korupcije, te zakon predviđa regulacije u ovom dijelu. Zakonom je propisano da javni funkcioner, u vezi sa vršenjem javne funkcije, ne smije primiti novac, hartije od vrijednosti ili dragocjeni metal, bez obzira na njihovu vrijednost, kao ni poklone (osim protokolarnih i prigodnih poklona).

Protokolarni poklon je poklon predstavnika druge države ili međunarodne organizacije koji se daje prilikom posjete, gostovanja ili u drugim prilikama, kao i drugi poklon dat u sličnim prilikama. Protokolarni poklon je uvijek svojina države, odnosno opštine, a ne javnog funkcionera. Prigodnim poklonom smatra se poklon u vrijednosti do €50. Ako mu se utvrdi veća vrijednost, taj poklon se predaje na raspolaganje organu vlasti u kojem javni funkcioner vrši funkciju i postaje državna imovina, odnosno imovina opštine.

Ako javni funkcioner u toku jedne godine od istog poklonodavca primi više prigodnih poklona, ukupna vrijednost tih poklona ne smije preći iznos od €50, a ako u tom vremenu primi prigodne poklone od više poklonodavaca, vrijednost tih poklona ne smije preći iznos od €100.

Ove zabrane, odnosno ograničenja, odnose se i na bračnog i vanbračnog supružnika i djecu javnog funkcionera ukoliko žive u zajedničkom domaćinstvu, ako je primanje novca, hartija od vrijednosti, dragocjenih metala i poklona u vezi sa vršenjem javne funkcije javnog funkcionera.

Javni funkcioner kome je ponuđen poklon koji ne smije da primi, dužan je da ponudu odbije, kao i da u roku od osam dana od učinjene ponude, sačini pisani izvještaj o istoj i dostavi ga organu vlasti u kojem vrši javnu funkciju.

Ako javni funkcioner, nije mogao da odbije poklon, niti da poklon vrati poklonodavcu, dužan je da organu vlasti u kojem vrši javnu funkciju predaje poklon, koji od dana predaje postaje državna imovina, odnosno imovina opštine.

Evidenciju poklona vodi organ vlasti u kojem javni funkcioner vrši funkciju, te je dostavlja Agenciji koja sačinjava Katalog poklona javnih funkcionera primljenih u prethodnoj godini i objavljuje ga na svojoj internet stranici. Tokom 2020, Agenciji je prijavljeno da su javni funkcioneri primili 165 poklona (najviše protokolarnih). Vrijednost poklona koje su primali javni funkcioneri iznosila je €5-€2.580.¹³ Naredna tabela prikazuje statistiku primljenih poklona u posljednjih 5 godina, od kada je formirana Agencija.

Tabela 1.3: Primljeni pokloni u vezi sa vršenjem javne funkcije, shodno evidenciji koju su obveznici zakona dostavili Agenciji za period 2016-2020.

Godina	2016	2017	2018	2019	2020
Broj primljenih poklona	15	8	12	16	13

Izvor: Agencija

Tokom 2020, manji broj poklona javni funkcioneri su zadržali u ličnoj svojini (10), dok je 155 poklona, uglavnom protokolarnih, prešlo u državnu (147) i opštinsku svojinu (8).

¹³ U 2020, najskuplji primljeni protokolarni poklon vrijedan je €2.580, a riječ je o vazi koju je Skupština Crne Gore prijavila Agenciji, kao jedan od protokolarnih poklona koji je tadašnji predsjednik Skupštine dobio od predsjednika predstavničkog doma Rumunije.

3.5.8. OGRANIČENJA U VEZI SPONZORSTVA I DONACIJA ORGANIMA VLASTI

Sponzorstvo je ustupanje određenih materijalnih ili nematerijalnih dobara, pokretne ili nepokretne imovine ili drugih usluga organima vlasti u zamjenu za usmeno ili pismeno pominjanje ili oglašavanja logotipa sponzora ili logotipa proizvoda sponzora ili druge usluge, u skladu sa zakonom.

Donacija je ustupanje bez naknade ili besteretno ustupanje određenih materijalnih i nematerijalnih dobara, pokretne ili nepokretne imovine organima vlasti.

Kako primanje sponzorstava i donacija može ugroziti nezavisnost i nepristrasnost rada javnih funkcionera i organa vlasti, zakon, član 21, zabranjuje javnom funkcioneru da zaključuje ugovor o sponzorstvu u svoje ime. Takođe, javni funkcioner ne smije zaključivati ni ugovor o sponzorstvu i primati donacije u ime organa vlasti u kojem vrši javnu funkciju, koji utiču ili bi mogli uticati na zakonitost, objektivnost i nepristrasnost rada organa vlasti. Mišljenje o tome da li se radi o sponzorstvu ili donaciji koji utiču ili bi mogli uticati na zakonitost, objektivnost i nepristrasnost rada organa vlasti, daje Agencija. Agencija ažurira i objavljuje na sajtu Katalog o primljenim sponzorstvima i donacijama.

Tabela 1.4: Sponzorstva i donacije u periodu 2016-2020.

Godina	2016	2017	2018	2019	2020
Sponzorstva	71	104	41	279	316
Donacije	254	368	537	888	1014

Source: Agency

Agenciji je u 2020. godini od strane 116 organa vlasti prijavljeno 316 sponzorstava, dok je od strane 200 organa vlasti prijavljeno 1014 primljenih donacija. Broj prijavljenih donacija i sponzorstava u odnosu na prethodnu godinu je veći za 14,2% i 13,3%, respektivno.

3.5.9. IZVJEŠTAJ O PRIHODIMA I IMOVINI

Shodno zakonu, član 23, javni funkcioner je dužan da u toku vršenja javne funkcije podnosi Izvještaj o prihodima i imovini (u daljem tekstu: Izvještaj), u kojem je dužan da pored svojih navede i tačne i potpune podatke o imovini i prihodima bračnog i vanbračnog supružnika i djece ukoliko žive u zajedničkom domaćinstvu, i to:

- » **u roku od 30 dana od dana stupanja na funkciju, prema stanju na dan izbora, imenovanja, odnosno postavljenja;**
- » **jednom godišnje, do kraja marta tekuće godine za prethodnu godinu;**
- » **u slučaju promjena iz Izvještaja koje se odnose na uvećanje imovine preko €5.000, u roku od 30 dana od dana nastanka promjene;**
- » **na zahtjev Agencije, u slučaju pokretanja postupka u kojem se odlučuje da li je javni funkcioner povrijedio odredbe zakona koje se odnose na sprječavanje sukoba interesa u vršenju javnih funkcija, ograničenja u vršenju javnih funkcija, poklone, sponzorstva i donacije i izvještaje javnih funkcionera, u roku od 30 dana od dana prijema zahtjeva, odnosno pokretanja postupka po službenoj dužnosti.**

Po prestanku javne funkcije, javni funkcioner je dužan da, u roku od 30 dana od dana prestanka funkcije, o tome obavijesti Agenciju i podnese Izvještaj. Dužan je i da jednom godišnje u naredne dvije godine po prestanku funkcije podnosi Izvještaj.

Ovu odredbu Zakona potrebno je precizirati koristeći hrvatski model po kome javni funkcioner

kojem je prestala javna funkcija ima obavezu podnošenja Izvještaja nakon 30 dana od dana prestanka funkcije, a potom 12 mjeseci nakon prestanka funkcije. Dodatno, propisati obavezu podnošenja dvogodišnjeg izvještaja sa jasnim rokom podnošenja izvještaja.

Javni funkcioner je dužan da prilikom prelaska na drugu javnu funkciju, kao i u slučaju izbora, imenovanja, odnosno postavljenja na još jednu javnu funkciju (predsjednik ili član organa upravljanja i nadzornog organa javnog preduzeća, javne ustanove ili drugog pravnog lica s učešćem kapitala čiji je vlasnik država, odnosno opština, kao i naučnih, nastavnih, kulturnih, umjetničkih, humanitarnih, sportskih ili sličnih udruženja), u roku od 30 dana od nastanka promjene, o tome obavijesti Agenciju.

U Crnoj Gori, obaveza podnošenja Izvještaja odnosi se i na državne službenike koji imaju propisanu obavezu podnošenja Izvještaja u skladu sa:

- *Zakonom o unutrašnjim poslovima ("Sl. list CG", br. 44/12, 36/13, 1/15, i 87/18)-policijski službenici u zvanju: glavni policijski inspektor, viši policijski inspektor I klase, viši policijski inspektor, samostalni policijski inspektor, glavni policijski savjetnik, viši policijski savjetnik I klase, viši policijski savjetnik i samostalni policijski savjetnik;*
- *Zakonom o inspekcijskom nadzoru ("Sl. list CG", br. 39/03, 76/09, 57/11, 18/14, 11/15 i 52/16)-starješina inspekcijskog organa i inspektor;*
- *Zakonom o poreskoj administraciji ("Sl. list CG", br. 65/01, 80/04, 29/05, 73/10, 20/11, 28/12 i 8/15)-poreski inspektor i ovlašćeno službeno lice koje preduzima istražne radnje;*
- *Zakonom o carinskoj službi ("Sl. list CG", br. 3/16)-pomoćnik šefa ispostave, carinski inspektor, carinik, viši saradnik i carinik saradnik.*

Takođe, obavezi podnošenja Izvještaja podliježu i notari shodno obavezi propisanoj u Zakonu o notarima ("Sl. list RCG", br. 68/2005 i "Sl. list CG", br. 49/2008 i 55/2016 i 84/2018) i javni izvršitelji prema Zakonu o javnim izvršiteljima ("Službeni list CG", br. 61/2011, 22/2017, 17/2019).

Član 24 precizira koje je podatke javni funkcioner dužan da prijavi u Izvještaju. Agencija vrši provjeru podataka iz Izvještaja njihovim upoređivanjem sa prikupljenim podacima o imovini i prihodima javnog funkcionera od organa vlasti i pravnih lica koji raspolažu tim podacima. Radi provjere podataka iz Izvještaja, javni funkcioner može dati saglasnost Agenciji za pristup podacima na računima bankarskih i drugih finansijskih institucija. Agencija vrši kontrolu izvještaja shodno Godišnjem planu provjere koji je donijet u skladu sa preporukama Savjeta Evrope. Polazi se od tzv. "kontrole izvještaja slučajnim odabirom", osim za kategorije funkcionera čija je kontrola obavezna (predsjednik Crne Gore, predsjednik Vlade, članovi Vlade, predsjednik Skupštine, generalni sekretari: Vlade, predsjednika i Skupštine, članovi Sudskog i Tužilačkog savjeta).

Podaci iz Izvještaja vode se u Registru prihoda i imovine javnih funkcionera koji je dio jedinstvenog informacionog sistema Agencije. Podaci iz Registra objavljuju se na internet stranici Agencije.

Agenciji je u 2020. godini dostavljeno 8.108 Izvještaja, od čega su državni i lokalni funkcioneri dostavili 79,7% Izvještaja, 19% Izvještaja dostavili su državni službenici koji imaju zakonsku obavezu njihovog dostavljanja, 0,75% Izvještaja notari, a 0,44% javni izvršitelji.

Tabela 1.5: Broj dostavljenih Izvještaja u periodu 2016-2020.

Godina	2016	2017	2018	2019	2020
Broj dostavljenih Izvještaja	6,497	7,032	8,004	8,149	8,108

Source: Agency

U 2020. godini Agenciji je 95,5% javnih funkcionera i 99,9% državnih službenika sa obavezom podnošenja redovnog godišnjeg Izvještaja za 2019. godinu dostavilo Izvještaj u zakonskom roku. Takođe, dostavljeno je 511 Izvještaja uslijed uvećanja imovine preko €5.000.

U 2020. godini Agencija je u ovoj oblasti pokrenula 138 upravnih postupaka, od čega 70 po osnovu dostavljanja netačnih i nepotpunih podataka, 57 po osnovu nedostavljanja izvještaja u zakonskom roku, dok se 11 odnosilo na provjeru osnova sticanja i izvora sredstava/imovine preko €5.000. 51% postupaka Agencija je pokrenula po službenoj dužnosti, dok su za preostalu polovinu zahtjeve podnijela druga pravna/fizička/NN lica.

Kad posumnja da je u situaciji u kojoj postoji sukob interesa ili ograničenje u vršenju javne funkcije, javni funkcijer je u skladu sa članom 28 Zakona dužan da preduzme mjere radi rješavanja sukoba interesa ili poštovanja ograničenja u skladu sa zakonom, kao i da Agenciji prijavi sumnju o postojanju sukoba interesa ili ograničenja u vršenju javne funkcije, koja o tome daje mišljenje. Javni funkcijer kome je prestala funkcija može podnijeti zahtjev Agenciji za davanje mišljenja o postojanju ograničenja iz člana 15 ovog zakona. Javni funkcijer, odnosno javni funkcijer kome je prestala funkcija dužan je da u zahtjevu za davanje mišljenja navede tačne podatke u vezi eventualnog sukoba interesa. Može zahtijevati od Agencije da mu se mišljenje dostavi u roku koji ne može biti duži od 15 dana od dana podnošenja zahtjeva, radi ostvarivanja i zaštite svojih prava i interesa ili izvršavanja obaveza u vezi kojih je tražio mišljenje. Postupak po ovom zahtjevu je povjerljive prirode. Zbog nedoumica od strane obveznika Zakona o tome što se podrazumijeva pod pojmom "radon tijelo", smatram potrebnim da se uvede značenje tog izraza. Nerijetko se dešava da obveznici zakona pod tim pojmom podrazumijevaju radne grupe ili ispitne komisije, pa je sve veći broj podnesenih zahtjeva za davanjem mišljenja Agenciji. Broj zahtjeva za davanjem mišljenja u I kvartalu 2021. godine je za 62,5 % veći nego za isti period 2020. godine. Takođe, potrebno je jačati svijest i vršiti stalnu edukaciju zakonskih obveznika u ovoj oblasti rada Agencije.

3.5.10. PRAVNO DEJSTVO ODLUKA

Shodno članu 42, povreda odredaba zakona koja se odnosi na sprječavanje sukoba interesa u vršenju javnih funkcija, ograničenja u vršenju javnih funkcija, poklone, sponzorstva i donacije i Izvještaje javnih funkcionera, a koja je utvrđena konačnom, odnosno pravosnažnom odlukom smatra se nesavjesnim vršenjem javne funkcije. Agencija je dužna da o tome obavijesti organ vlasti u kojem javni funkcijer vrši javnu funkciju i organ nadležan za njegov izbor, imenovanje, odnosno postavljenje, radi pokretanja postupka razrješenja, suspenzije ili izricanja disciplinske mjere.

Javnom funkcijeru (izuzev javnog funkcijera koji se bira neposredno na izborima) koji je razriješen zbog gore navedenih razloga je zabranjeno da vrši javnu funkciju, odnosno poslove državnog službenika u periodu od četiri godine od dana razrješenja.

Tokom 2020. godine, nakon donijetih konačnih odluka u vezi sprječavanja sukoba interesa javnih funkcionera, organi vlasti su postupili u 13 predmeta:

- 1 javni funkcijer razriješen je javne funkcije;
- Organi vlasti su izrekli 2 opomene sa mjerom upozorenja kao vrstom disciplinske sankcije;
- Za 4 javna funkcijera organ je konstatovao prestanak mandata;

- U 2 predmeta za odbornika, izborom novog saziva prestao mandat;
- U 3 predmeta organi vlasti su obavijestili o namjeri o daljem postupanju (dva su proslijedena nadležnom ministarstvu na dalje postupanje);
- U 1 predmetu donijeto je rješenje o odlaganju.

U dva predmeta organ – Vlada Crne Gore – nije postupio u roku od 60 dana.

Ostala 23 postupka pred organima vlasti su u toku. Nakon pokretanja upravnog postupka pred Agencijom, javni funkcioneri podnijeli su 16 ostavki na dužnosti u privrednim društvima¹⁴.

Kako imamo situacije da organ vlasti, u konkretnim situacijama Vlada Crne Gore ne postupa po odluci Agencije u zakonom propisanom roku, bilo bi svrsishodno u takvim situacijama za organ vlasti propisati prekršajnu sankciju.

3.5.11. PREKRŠAJNA ODGOVORNOST

Zakon predviđa novčanu kaznu u rasponu €500-€2.000, kojom za prekršaj kažnjava javni funkcioner za kršenje odredbi ovog zakona. Za prekršaje članova zakona koji se odnose na zabrane i ograničenja u vezi sa primanjem poklona, pored novčane kazne, izriče se i zaštitna mjera oduzimanja predmeta-poklona. Državni službenik koji ima propisanu obavezu podnošenja Izvještaja u skladu sa posebnim zakonom, za prekršaje članova zakona koji su obavezujući za njega, kažnjava se novčanom kaznom u rasponu €500-€1.000.

Za prekršaj će se kazniti i bračni i vanbračni supružnik i djeca javnog funkcionera ukoliko žive u zajedničkom domaćinstvu, ako prime novac, hartije od vrijednosti ili dragocjene metale i poklone u vezi sa javnim funkcionerom, odnosno vršenjem javne funkcije, i to novčanom kaznom koja se kreće od €300 do €500.

Novčanom kaznom u rasponu €1.000-€2.000 kazniće se za prekršaj lice kome je prestala javna funkcija, ako u periodu od dvije godine po prestanku javne funkcije, krši članove zakona koji mu propisuju obaveze, zabrane i ograničenja. Pored novčane kazne, može mu se izreći i zaštitna mjera zabrane obavljanja djelatnosti u trajanju od šest mjeseci do jedne godine, u slučajevima gdje je to primjenjivo.

Agencija je u 2020. godini podnijela 12 zahtjeva za pokretanje prekršajnih postupka nadležnim sudovima zbog kršenja odredaba zakona koje se odnose na oblast ograničenja u vršenju javnih funkcija, od kojih je u 2 od suda traženo oduzimanje imovinske koristi stečene izvršenjem prekršaja (sudovi su u jednom predmetu oduzeli imovinsku korist stečenu izvršenjem prekršaja u iznosu od €2.892).

Zbog kršenja odredaba zakona koje se odnose na obavezu podnošenja Izvještaja, Agencija je u 2020. godini pokrenula 442 prekršajna postupka (421 zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka i 21 prekršajni nalog). Najveći broj postupaka (119 zahtjeva i 1 nalog) tiče se nedostavljanja Izvještaja u roku od 30 dana po prestanku funkcije. Po osnovu pokrenutih prekršajnih postupaka naplaćena je 171 novčana kazna u iznosu od €43.570 i izrečeno je 87 opomena. Realizovano je 8 prekršajnih naloga, po osnovu čega je naplaćeno 6 novčanih kazni u iznosu od 1.472€ i izrečena je 1 opomena.

¹⁴ Izvor: Izvještaj Agencije za sprečavanje korupcije za 2020. godinu 14 See the judgment of the Administrative Court: <https://sudovi.me/uscg/odlu-ka/332693>

3.5.12. INSTITUCIONALNI OKVIR

U Crnoj Gori, centralno antikorupcijsko tijelo je Agencija za sprječavanje korupcije, koju je osnovala Skupština Crne Gore, u skladu sa Zakonom o sprječavanju korupcije ("Službeni list CG", br. 53/2014 i 42/2017 - odluka US). Agencija je počela sa radom 1. januara 2016. Tim danom prestale su sa radom Komisija za sprječavanje sukoba interesa i Uprava za antikorupcijsku inicijativu, kao njeni pravni prethodnici (vidjeti u Box-u 3).

Box 3: Institucionalni okvir prije 2016. godine

Sa početkom primjene Zakona o sprječavanju korupcije ("Službeni list CG", br. 53/2014), tj. od 1.1.2016, počela je sa radom Agencija za sprječavanje korupcije koja je preuzeila poslove Komisije za sprječavanje sukoba interesa i Uprave za antikorupcijsku inicijativu, njihove zaposlene, kao i prava, obaveze, predmete, opremu, sredstva za rad, dokumentaciju, registre i evidenciju. Ove dvije institucije su do osnivanja Agencije bile dva ključna antikorupcijska tijela u Crnoj Gori.

Komisija za sprječavanje sukoba interesa osnovana je kao samostalno i nezavisno tijelo, na osnovu Zakona o konfliktu interesa, koji je stupio na snagu 30. juna 2004. Skupština Crne Gore je 29. jula 2004. donijela Odluku o obrazovanju Komisije za utvrđivanje konflikta interesa i izboru predsjednika i četiri člana Komisije. Predsjednika i četiri člana bira Skupština na period od pet godina, uz mogućnost ponovnog izbora. Komisija je počela sa radom 30. avgusta 2004. i sedam mjeseci nakon stupanja na snagu Zakona o konfliktu interesa počela je sa obradom izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera i rješavanjem prijava i inicijativa. Do donošenja Zakona o sprječavanju sukoba interesa ("Službeni list CG", br. 1/09), koji je stupio na snagu 17.01.2009, postojala je pod nazivom Komisija za utvrđivanje konflikta interesa, da bi od tada nastavila rad kao Komisija za sprječavanje sukoba interesa. Zakonom o sprječavanju sukoba interesa predviđeno je da Komsija ima predsjednika i šest članova. Cilj novog zakona, u koji su ugrađene i preporuke GRECO-a¹⁵, je uspostavljanje adekvatnog i efikasnog mehanizma za praćenje međunarodnih pravnih instrumenata protiv sukoba interesa, održavanje povjerenja u legitimitet obavljanja funkcija nosilaca vršenja vlasti, savjesno obavljanje javne funkcije i sl.

Uprava za antikorupcijsku inicijativu je bila koordinacioni organ za preventivne aktivnosti, kao i za analizu aktivnosti koje proizilaze iz sprovođenja strateških dokumenata za borbu protiv korupcije.

Organi Agencije su Savjet Agencije (u daljem tekstu: Savjet) i direktor Agencije (u daljem tekstu: direktor). Savjet ima pet članova koje bira Skupština, na osnovu javnog konkursa koji raspisuje radno tijelo Skupštine nadležno za poslove antikorupcije, na period od četiri godine (mogu biti birani najviše dva puta). Savjet podnosi Skupštini godišnji izvještaj o radu Agencije, najkasnije do 31. marta tekuće za prethodnu godinu.

Direktora bira Savjet, na osnovu javnog konkursa, na period od pet godina, s mogućnošću izbora najviše dva puta.

Agencija ima svojstvo pravnog lica i sredstva za njen rad i funkcionisanje obezbjeđuju se u budžetu Crne Gore i ne mogu biti manja od 0.2% tekućeg budžeta države. Ukoliko Vlada, izvrši izmjene iz nacrta budžeta Agencije, o tome dostavlja Skupštini pisano obrazloženje.

Zakon o sprječavanju korupcije ("Službeni list CG", br. 53/2014 i 42/2017 - odluka US), (u daljem tekstu: Zakon) precizno definiše da je u oblasti sukoba interesa Agencija, kao samostalno i nezavisno tijelo, nadležna da:

1. Utvrđuje postojanje sukoba interesa u vršenju javne funkcije, preduzima mjere za njegovo

¹⁵ Grupa zemalja Savjeta Evrope za borbu protiv korupcije

sprječavanje i kontroliše ograničenja u vršenju javnih funkcija, kroz:

- » Vođenje evidencije o javnim funkcionerima;
- » Davanje Mišljenja na zahtjev javnog funkcionera u slučaju sumnje na postojanje sukoba interesa i u odnosu na ograničenja u vršenju javnih funkcija;
- » Vođenje upravnih postupaka po službenoj dužnosti ili na inicijativu stranaka, kao i donošenje Odluka nakon sprovedenog upravnog postupka;
- » Podnošenje zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupaka i izdavanje prekršajnih naloga;
- » Prosljedivanje predmeta nadležnom tužilaštvu/orgalu u slučaju sumnje da je učinjeno krivično djelo.

Agencija je u 2020. godine pokrenula i okončala 63 upravna postupka zbog sukoba interesa i povrede ograničenja u vršenju javnih funkcija, od čega je u 60,3% (38) predmeta utvrđeno kršenje Zakona.

2. Vrši kontrolu primanja poklona, sponzorstava i donacija kroz:

- » Vođenje evidencije o poklonima koje su primili javni funkcioneri i izvještajima o primljenim sponzorstvima i donacijama;
- » Sačinjavanje Kataloga poklona i Registra sponzorstava i donacija;
- » Pokretanje upravnih/prekršajnih postupaka;
- » Prosljedivanje predmeta nadležnom tužilaštvu/orgalu u slučaju sumnje da je učinjeno krivično djelo/uočene nepravilnosti koje nijesu u nadležnosti Agencije.

Tokom 2020. godine, u postupku provjere: primljenih poklona (165), primljenih donacija (1014) i sponzorstava (316), Agencija nije utvrdila nepravilnosti.

3. Vrši provjeru prihoda i imovine javnih funkcionera i državnih službenika koji imaju propisanu obavezu podnošenja Izvještaja o prihodima i imovini kroz:

- » Donošenje Godišnjeg plana provjera Izvještaja o prihodima i imovini;
- » Vođenje evidencije o javnim funkcionerima;
- » Primanje Izvještaja o prihodima i imovini;
- » Prosljedivanje predmeta nadležnom tužilaštvu u slučaju sumnje da je učinjeno krivično djelo;
- » Pokretanje upravnih postupka/podnošenje zahtjeva za pokretanje prekršajnih postupaka, izdavanje prekršajnih naloga;
- » Administrativno-tehničku provjeru, provjeru tačnosti i potpunosti podataka, kao i potpunu provjera Izvještaja, u skladu sa Godišnjim planom provjera.

Provjeru tačnosti i potpunosti podataka u dostavljenim Izvještajima o prihodima i imovini javnih funkcionera Agencija realizuje u saradnji sa institucijama koje raspolažu podacima o imovini i prihodima javnih funkcionera i članova zajedničkog domaćinstva: Poreskom upravom (podaci o ostvarenim oporezovanim prihodima, kao i podaci iz Centralnog registra privrednih subjekata), Upravom za nekretnine (podaci o imaćima prava vlasništva nad nepokretnostima), Ministarstvom unutrašnjih poslova (podaci o vlasništvu nad pokretnim stvarima koje se registriraju: motorna vozila, oružje), Komisijom za hartije od vrijednosti Crne Gore (podaci o licima koja posjeduju hartije od vrijednosti, odnosno akcije u privrednim društvima i drugim pravnim licima), Centralnom bankom Crne Gore, kao i poslovnim bankama (u slučaju date saglasnosti za pristup računima od strane javnog funkcionera). Na osnovu potписанog Sporazuma o saradnji, u vršenju svojih nadležnosti Agencija sarađuje i sa Državnom revizorskom institucijom, a tjesna saradnja postoji i sa Upravom za inspekcijske poslove, čijim se nadležnim inspekcijama ustupaju predmeti po službenoj dužnosti.

3.5.13. OSVRT NA RAD AGENCIJE ZA SPREČAVANJE KORUPCIJE

Agencija je počela sa radom januara 2016 godine. Od izbora novog Savjeta Agencije, te nakon toga i nove direktorice Agencije, jula 2020 godine, rad ovog organa je u značajnoj mjeri unaprijeđen, što je konstatovala i Evropska komisija u Nezvaničnom radnom dokumentu o stanju u poglavljima 23 i 24 iz maja 2021. godine, kako je i prezentovano u poglavlju II, gdje je dat uporedni pregled u odnosu na Nezvanični radni dokument Evropske komisije za poglavlja 23 i 24 iz maja 2021. godine i izvještaje Evropske Komisije o Crnoj Gori za 2019. i 2020. godinu.

Takođe, i relevantna istraživanja govore u prilog činjenici da je poraslo povjerenje javnosti u rad Agencije. Po istraživanju koje je sprovela agencija De facto u saradnji sa Agencijom za sprječavanje korupcije u decembru 2020. godine, 72,3% ispitanika navodi da ima povjerenje u rad Agencije, dok 75,4% smatra da Agencija doprinosi sveukupnoj borbi protiv korupcije što je prilično visok procenat. Takođe, najveći broj građana prema ovom istraživanju bi prijavili korupciju od svih institucija prvo Agenciji(64,1%).

Medutim, u prve četiri godine rada ne možemo konstatovati da se Agencija za sprječavanje korupcije pozicionirala u crnogorski pravni sistem kao efikasna institucija koja je uživala povjerenje građana, kao ni velikog dijela civilnog sektora i međunarodnih partnera. Od strane država članica EU, Evropske komisije kao i većine nevladinih organizacija percipirana je, u tom periodu, kao državni organ koji selektivno primjenjuje zakon, koji treba da radi na jačanju svog integriteta, nezavisnosti, nepristrasnosti i kredibilnosti. Razlog za to vidim u slabim administrativnim kapacitetima Agencije u tom periodu, odnosno nedostatku stručnih kapaciteta da Agencija odgovori svim izazovima koji su pred njom. Porodični odnosi tadašnjeg direktora Agencije sa tadašnjim Premijerom kao i nekoliko primjera iz prakse Agencije umnogome su doprinijele ovoj percepciji.

Važno je pomenuti primjere iz prakse rada Agencije koji su, bez obzira na rezultate Agencije, doprinijeli, u prvih četiri godine rada Agencije negativnoj percepciji o ukupnom radu Agencije od strane dijela javnosti.

Jedan od primjera je slučaj režisera Nikole Vukcevica. Nakon što je Upravni sud u slučaju režisera Nikole Vukčevića presudom U. br. 11171/17¹⁶ poništio Odluku Agencije i utvrdio da u konkretnom slučaju nije prekršen član 7 Zakona o sprečavanju korupcije, uslijedila je oštra reakcija dijela javnosti, kao i Evropske komisije, koja je u kontinuitetu u svojim izvještajima problematizovala ovaj slučaj dovodeći u pitanje nepristrasnost i kredibilitet Agencije. Odluke Agencije su bile osnov da Skupština Crne Gore razriješi Nikolu Vukčevića sa pozicije člana Savjeta Nacionalnog javnog servisa-Radio televizije Crne Gore(RTCG).

Upravni sud je, naime utvrdio da odluka Agencije da se Nikola Vukčević, kao član Savjeta RTCG, našao u sukobu interesa primivši autorski honorar za film koji nije imao nikakve veze sa RTCG, nije bila zakonski utemeljena.

Takođe, sličan slučaj koji je bio pod lupom javnosti je i slučaj Gorana Đurovića, takodje nekadasnog člana Savjeta RTCG koji, za razliku od Nikole Vukčevića na odluku Agencije nije podnosio tužbu Upravnog suda, tako da u ovom slučaju nemamo odluku suda kada je u pitanju Odluka ASK. Ovaj slučaj je pomenut u Studiji jer je izazvao brojne kritike, posebno dijela civilnog sektora.

Nadalje, slučaj bivše članice Savjeta ASK, Vanje Čalović-Marković, kojoj je Odlukom Agencije konstatovan sukob interesa, bio je takođe pod lupom javnosti s obzirom na takođe meritornu odluku Upravnog suda U br 6335/18¹⁷, kojom je utvrđeno da u konkretnom slučaju Vanja Čalović-Marković nije prekršila član 7 stav 1 i 2 i član 8 Zakona o sprečavanju korupcije. Nakon toga od strane Skupštine Crne Gore Vanja Calovic-Marković je razriješena sa pozicije članice Savjeta Agencije za sprječavanje korupcije..

¹⁶ Vidi presudu Upravnog suda: <https://sudovi.me/uscg/odluka/266492>

¹⁷ Vidi presudu Upravnog Suda: <https://sudovi.me/uscg/odluka/332693>

Takođe, jedan broj odluka iz tog perioda rada Agencije je Upravni sud ukinuo ili iz procesnih razloga ili iz razloga retroaktivne primjene prava, što je takođe bilo pod pažnjom kako domaće, tako i međunarodne javnosti. Razlozi zbog kojih su odluke ukinute nedvosmisleno ukazuju na tada nedovoljne kapacitete ASK, kada je u pitanju rad na izradi odluka.

Upravni sud je, na primjer u I kvartalu 2021. donio osam presuda(sedam se odnosi na predmete iz 2019, a jedna na predmet iz 2018. godine), kojima je: šest Odluka ASK poništio i vratio na ponovni postupak; dvije Odluke potvrđio i odbio tužbe kao neosnovane. Takođe, u jednom predmetu je i Vrhovni sud odbio zahtjev za ispitivanje sudske odluke kao neosnovan.

I pored toga što su statistički podaci u velikom dijelu dati u odjeljku 3.5.1, iznijeću ključna zapažanja kada je u pitanju rad Agencije u 2020. godini, kao I kvartalu 2021. godine. U 2020. godini je 95,5% javnih funkcionera i 99,9% državnih službenika sa obavezom podnošenja redovnog go-dišnjeg izvještaja o prihodima i imovini za 2019. godinu dostavilo izvještaj u zakonskom roku.

Kao rezultat proaktivnog rada, Agencija je u 2020. godini zbog kršenja odredaba Zakona koje se odnose na oblast prijave imovine i prihoda javnih funkcionera, pokrenula 27,4% više prekršajnih postupaka u odnosu na 2019. godinu. Na to je naročito uticalo povećanje broja prekršajnih postupaka u dijelu predavanja izvještaja po stupanju na funkciju i po prestanku funkcije, kao i godinu i dvije nakon njenog prestanka.

Krajem 2020. godine, a u cilju efikasnijeg otkrivanja nezakonitog bogaćenja javnih funkcionera započeto je i praćenje tzv. stila života javnih funkcionera. Cilj ove aktivnosti ASK a je provjera uvećanja imovine javnih funkcionera. ASK preduzimajući ovu aktivnost koristi javno dostupne podatke, kao i saznanja iz medija, i upoređuje ih sa bazama podataka kojima Agencija ima pristup. Inicirana su tri postupka provjere.

Nadalje, konstatovana je potreba za jačanjem kadrovskih kapaciteta u dijelu vođenja upravnih postupaka u oblasti provjere imovine i prihoda¹⁸. Iz razloga unapeđenja stanja u ovoj oblasti, odnosno poboljšanja kvaliteta donesenih odluka februara 2021 godine, Savjet Agencije je donio novi Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta kojim je povećan broj savjetnika u Sektoru za sprječavanje sukoba interesa i provjeru prihoda i imovine, kao i uveden kao obavezan pravosudni ispit za mjesto načelnika tog sektora.

Agencija je u I kvartalu 2021, postupajući po svim primljenim zahtjevima, dala 52 mišljenja o postojanju sukoba interesa i ograničenja u vršenju javnih funkcija, za 62,5% više nego u istom periodu prethodne godine. Veliki broj podnijetih zahtjeva i datih Mišljenja Agencije posljedica je povećanja broja novoimenovanih javnih funkcionera. Mišljenja su se prije svega odnosila na situacije u kojima može da se nađe javni funkcioner u toku vršenja javne funkcije: sukob interesa i izuzeće u raspravi i odlučivanju, ograničenja u vršenju funkcija, obavljanje nespojivih funkcija i poslova, članstvo u organima upravljanja i nadzornim organima, članstvo u radnim tijelima, primanje naknada, kao i na ograničenja po prestanku funkcije, zaključenju ugovora, primanje donacija, status javnih funkcionera.

Nakon datih Mišljenja Agencije, u I kvartalu 2021. godine podnijete su četiri ostavke na javne funkcije. Dodatno, jedna ostavka podnijeta je na članstvo u organu upravljanja pravnog lica u kojem je opština vlasnik. Agenciji je u I kvartalu 2021. od strane osam organa vlasti prijavljeno ukupno 30 poklona, 5 organa vlastiprijavili su ukupno 23 sponzorstava, dok je od strane 83 organa vlasti prijavljena ukupno 1.291 donacija. Zbog pandemije virusa Covid19, te finansijske krize koju je ona prouzrokovala, zabilježen je značajno manji broj prijavljenih poklona i sponzorstava, dok se, sa druge strane, iz istih razloga, bilježi povećanje broja prijavljenih donacija(za 27,3% više u odnosu na prethodnu godinu), kao i konstantan trend rasta prijavljenih donacija od početka rada Agencije(petostruko više nego 2016).

¹⁸ Izvor: Izvještaj Agencije za sprječavanje korupcije za 2020. godinu

Do 31. marta nadležnom Odsjeku dostavljena su ukupno 7.232 izvještaja o prihodima i imovini, od čega su 77,5% izvještaja dostavili javni funkcioneri, 21,3% državni službenici, 0,76% notari, a 0,43% javni izvršitelji. Administrativno-tehnički je obrađeno 95,6% pristiglih izvještaja. Po pitanju provjere tačnosti i potpunosti izvještaja koja, prema Godišnjem planu provjere za 2021, predviđa provjeru 884 izvještaja o prihodima i imovinipodnjeta po različitim osnovima, u izvještajnom periodu provjerena su ukupno 173 izvještaja. Dodatna provjera, koja se odnosi na 20 funkcionera odabranih u skladu sa vulnerabilnošću subjekta/funkcije na korupciju, biće započeta u II kvartalu, dok su u vezi sa dodatnom provjerom koja je započeta 2020., u I kvartalu 2021. pokrenuti postupci protiv 19 javnih funkcionera i svi su u toku¹⁹.

¹⁹ Izvještaj Agencije za sprječavanje korupcije za I kvartal 2021. godine

IV Zaključci i preporuke

Crna Gora ima dobar pravni okvir kada je predmetna oblast u pitanju, koji je u najvećoj mjeri usklađen sa potvrđenim međunarodnim ugovorima i relevantnim preporukama međunarodnih tijela. Međutim, zbog potrebe praktične primjene kako od strane obveznika zakona, tako i od strane praktičara, ukazala se potreba da se određena zakonska rješenja unaprijede, na način što bi se određene odredbe revidirale i na taj način olakšale praktičnu primjenu. Koristeći komparativna istaknutih problema u praktičnoj primjeni od strane kako obveznika zakona tako i službenika Agencije za sprečavanje korupcije dajem sljedeće preporuke:

Kada su u pitanju zakonske intervencije:

1. Propisati obavezu za organ vlasti ažuriranja spiska javnih funkcionera koji će objavljivati na svom sajtu. Spisak je potrebno ažurirati u roku od tri dana od dana promjene;
2. Propisati obavezu za organ vlasti dostavljanja informacija Agenciji o imenovanju, postavljenju i razrješenju javnog funkcionera i to u roku od 15 dana od dana njegovog imenovanja, postavljenja ili razrješenja, kako bi Agencija redovno ažurirala spisak javnih funkcionera;
3. Propisati značenje izraza „radno tijelo“, zbog potreba prakse, da bi se izbjeglo različito tumačenje tog pojma;
4. Precizirati obavezu podnošenja izvještaja o prihodima i imovini u odnosu na obavezu podnošenja izvještaja za javne funkcionere kojima je prestala funkcija. U ovoj situaciji smatramo primjerenim **hrvatski model** po kome javni funkcioner kojem je prestala javna funkcija ima obavezu podnošenja Izvještaja nakon 30 dana od dana prestanka funkcije, a potom 12 mjeseci nakon prestanka funkcije. Dodatno, propisati obavezu podnošenja dvogodišnjeg izvještaja sa jasnim rokom podnošenja izvještaja. Ovo s razloga jer je postojeća formulacija neprecizna i kod obveznika zakona otvara mogućnost različitih tumačenja.
5. Propisati obavezu dostavljanja izvještaja o prihodima i imovini za **notare i javne izvršitelje**, i ostale obveznike zakona, jer je obaveza podnošenja izvještaja od strane ovih lica propisana posebnim zakonima, po analogiji na **slovenački model**;
6. Propisati obavezu podnošenja izvještaja od strane javnog funkcionera elektronski i u pisanoj formi, ali ne posebnim članom kako je to propisano Zakonom, već, s obzirom da je svaka prekršajna odredba direktno vezana za materijalnu, u svakoj materijalnoj odredbi koja se tiče podnošenja izvještaja, propisati obavezu načina podnošenja Izvještaja i uvezati je sa prekršajnom odredbom, što nalaže potrebe prakse;
7. Propisati obavezu podnošenja izvještaja u elektronskoj i pisanoj formi i za lica kojima je ta obaveza propisana posebnim zakonom, jer i pored gore date preporuke da se taksativno nabroje javni funkcioneri i ostali obveznici Zakona o sprečavanju korupcije, uvjet postoji mogućnost i drugih lica koja mogu biti obveznici Zakona, te navedenu odredbu treba precizirati ;
8. U odnosu na sadržinu Izvještaja, potrebno je precizirati da se podaci koji se odnose na podatke o imovini i prihodima javnog funkcionera i članova njegovog zajedničkog domaćinstva odnose na podatke u zemlji i inostranstvu (koristiti model **Republike Slovenije i Republike Srbije**);
9. Propisati prekršajnu sankciju za organ vlasti ukoliko ne postupi po Odluci Agencije, odnosno ne izrekne mjeru zbog utvrđenog kršenja Zakona o sprečavanju korupcije. Navedeno s razloga jer se u praksi rada Agencije dešavaju situacije u kojima organ vlasti „čuti“ na odluke Agencije.

Kada je u pitanju rad Agencije za sprječavanje korupcije preporučuje se:

10. Nastaviti proaktivni pristup u odnosu na izazove u pogledu nezavisnosti, integriteta, nepristrasnosti, transparentnosti, neselektivnog pristupa unapređujući sveukupan učinak,

11. Nastaviti sa jačanjem kadrovskih kapaciteta Agencije u dijelu vođenja upravnih postupaka u oblasti provjere imovine i prihoda,
12. Kada je u pitanju ograničenje u vršenju javnih funkcija svrsishodno je intenzivirati aktivnosti koje se odnose na jačanje svijesti i edukaciju zakonskih obveznika,
13. Nastaviti komunikaciju sa Evropskom komisijom vezano za prevazilaženje potencijalnih iza-zova sa kojima se Agencija suocava u svom radu.

LITERATURA

- Zakon o sprječavanju korupcije ("Službeni list CG", br. 53/2014 i 42/2017 - odluka US)
- Izvještaj o radu Agencije za sprječavanje korupcije u 2020. godini, Agencija za sprječavanje korupcije
- www.antikorupcija.me
- Zakon o sprečavanju korupcije („Službeni glasnik RS“, br. 35/2019, 88/2019)
- Izvještaj o radu za 2020., Agencija za sprečavanje korupcije, mart 2021.
- Priručnik za prepoznavanje i upravljanje situacijama sukoba interesa i nespojivosti funkcija, Agencija za sprečavanje korupcije
- Vodič za javne funkcionere, Agencija za sprečavanje korupcije
- www.acas.rs
- Zakon o sprječavanju sukoba interesa („Narodne novine“, br. 26/11, 12/12, 126/12, 48/13, 57/15 i 98/19)
- Izvješće o radu Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa za 2019. godinu, Hrvatski sabor
- Osnovne obveze i ograničenja dužnosnika sukladno odredbama Zakona o sprječavanju sukoba interesa, Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa.

CIP - Каталогизација у публикацији
Национална библиотека Црне Горе, Цетиње

ISBN 978-86-85547-77-5
COBISS.CG-ID 18897924

ISBN 978-86-85547-77-5

A standard linear barcode representing the ISBN number 978-86-85547-77-5.

9 788685 547775 >

