

# **PRIRUČNIK O KONFLIKTU INTERESA ZA JAVNE FUNKCIONERE**

*Izdavač:* Centar za monitoring CEMI

*Za izdavača:* Zlatko Vujović

Hercegovačka 49/II, 81 000 Podgorica

tel: +381 81 665 168

fax: +381 81 665 169

[www.cemi.cg.yu](http://www.cemi.cg.yu)

*Autori:*

Zlatko Vujović, izvršni direktor Centra za monitoring

Slobodan Leković, predsjednik Komisije za utvrđivanje konflikta interesa

Olivera Komar, programski direktor Centra za monitoring

Slobodan Dragović, član Komisije za utvrđivanje konflikta interesa

Drino Galičić, pravni savjetnik u kancelariji OEBS-a u Podgorici

Danijela Bošković, program koordinator Centra za monitoring

*Odgovorni urednik:*

Dragana Vešović, projekt koordinator

*Lektura:*

Jelena Šušanj

*Dizajn i prelom:*

Studio MOUSE - Podgorica

*Štampa:*

Grafo Zeta - Podgorica

*Tiraž:*

2000

Ovaj projekat finansirala je Demokratka komisija za male grantove Američkog konzulata u Podgorici. Mišljenja, zaključci i preporuke objavljene u ovoj publikaciji su djelo autora i ne predstavljaju stav Stejt dipartmenta.

# *Sadržaj*

---

Predgovor .....	5
Riječ predsjednika Komisije za utvrđivanje konflikta interesa (Slobodan Leković) .....	7
DIO I	
Konflikt interesa: uzroci, društveno-političke implikacije i pregled razvoja zakonske regulative u Crnoj Gori (Olivera Komar i Zlatko Vujović) .....	9
DIO II	
Zakonske definicije (Slobodan Dragović).....	20
DIO III	
Zakonske obaveze javnog funkcionera (Slobodan Dragović).....	26
DIO IV	
Primjeri ispunjenih obrazava .....	31
DIO V	
Uloga i nadležnosti Komisije za utvrđivanje konflikta interesa (Slobodan Dragović).....	41

DIO VI	
Vršenje javne funkcije i drugih dužnosti (Dragana Vešović) .....	44
DIO VII	
Primjeri najčešćih situacija konflikta interesa javnih funkcionera (Danijela Bošković).....	50
DIO VIII	
Potencijalni konflikt interesa i mehanizmi prevencije (Danijela Bošković).....	58
DIO IX	
Sukob interesa u vršenju javnih poslova: međunarodni standardi, uporedno zakonodavstvo i praksa i iskustva zemalja u tranziciji (Drino Galičić) .....	64
DIO X	
Sugestije za unapređenje zakonskih mehanizama za suzbijanje konflikta interesa (Dragana Vešović) .....	82
DIO XI	
Aktuelni crnogorski zakoni .....	87
O nama .....	143

# **Predgovor**

---

Zahvaljujući podršci Demokratske komisije za male grantove Američkog konzulata u Podgorici, CEMI je u mogućnosti da vam predstavi priručnik o konfliktu interesa, koji je nastao u saradnji sa Republičkom komisijom za utvrđivanje konflikta interesa.

Prilikom izrade ovog priručnika, uređivački tim se opredijelio za koncept izrade vodiča kroz zakonske propise, a ne njihovog tumača. Cilj ove publikacije je da javnim funkcionerima približi problematiku konflikta interesa i na prijemčiv način predstavi njihove zakonske obaveze u vršenju javnih poslova.

CEMI je dosad imao uspješnu saradnju sa Komisijom za utvrđivanje konflikta interesa na polju edukacije javnih funkcionera i izrade baze podataka o javnim funkcionerima, pomoću koje se podaci mogu pretraživati putem interneta.

Izdavanjem ove publikacije želimo da olakšamo primjenu postojećeg Zakona o konfliktu interesa i unaprijedimo postojeći nivo poštovanja odredbi ovog zakona.

I pored toga što smo svjesni da postojeći pravni okvir nije zadovoljavajući, te da u potpunosti ne odgovara međunarodnim standardima, mišljenja smo da paralelno sa radom na novom zakonu treba učiniti dodatne napore da se postojeći primjenjuje u svom punom kapacitetu. Stoga je ovaj vodič izrađen sa željom da će se ubrzo javiti potreba za novim izdanjem, opredijeljena unapređivanjem pravnog okvira kroz usvajanje novog zakona iz ove oblasti.

Priručnikom su obuhvaćene sljedeće teme:

- konflikt interesa kao socio-politički problem i njegove implikacije;
- javne funkcije na koje se odnosi zakon o konfliktu interesa;

- obaveze javnog funkcionera;
- zabranjena ponašanja;
- vršenje javne funkcije i drugih dužnosti;
- uloga i nadležnosti Komisije za utvrđivanje konflikta interesa;
- primjeri najčešćih situacija konflikta interesa javnih funkcionera;
- potencijalni konflikt interesa i mehanizmi prevencije;
- iskustva zemalja u regionu i međunarodni standardi u pogledu;
- sugestije za unapređenje domaćih zakonskih mehanizama za suzbijanje konflikta interesa.

CEMI želi da se zahvali na razumijevanju i podršci Republičkoj komisiji za utvrđivanje konflikta interesa, njenom predsjedniku i članu Slobodanu Lekoviću i Slobodanu Dragoviću, koji su učestvovali u izradi, kao i Drinu Galičiću, pravnom savjetniku OEBS-a u Podgorici, koji je takođe jedan od koautora ove publikacije.

Zlatko Vujović,  
izvršni direktor Centra za monitoring

## *Riječ predsjednika Komisije za utvrđivanje konflikta interesa*

---

Početkom avgusta 2004. godine objavljena je Odluka o obrazovanju Komisije za utvrđivanje konflikta interesa od pet članova. To je nezavisno tijelo koje je izabrala Skupština RCG na period od pet godina. Njeni članovi su kompetentni i stručni, u skladu sa članom 18 Zakona, u kojem stoji da su to »lica koja su stručnim, radnim i moralnim kvalitetima dokazali svoju nepristrasnost i savjesnost«.<sup>1</sup> U Zakonu su jasno data ovlaštenja Komisije, koja nijesu velika u tolikoj mjeri kao u susjednim zemljama.

Obavljanje javne funkcije podrazumijeva visok nivo pravne odgovornosti i visoke etičke standarde. Javni funkcioner treba da je svjestan da su njegova ovlaštenja proistekla iz Zakona, da je mandat ograničen i da treba živjeti, raditi i srijetati se sa ljudima i nakon isteka mandata. Suština je da sam javni funkcioner treba da je svjestan da konfliktne situacije izbjegava, a ne da pod pritiskom javnosti i primjenom Zakona nastupaju korektivne i reaktivne mјere.

Komisija nije »istražitelj«, niti organ za ispitivanje porijekla imovine. Njena ovlaštenja precizirana su članom 19 Zakona o konfliktu interesa, a odnose se na utvrđivanje činjenica, donošenje obrazloženja odluke o postojanju, odnosno nepostojanju, konflikta interesa, određuje vrijednost poklona, vodi evidenciju izvještaja, donosi poslovnik o radu i dr. Podnošenjem izvještaja dobijaju se podaci da li javni funkcioner ima još neku javnu funkciju,

---

<sup>1</sup> Zakon o konfliktu interesa, „Službeni list RCG“, br. 42/04 i 17/05.

da li je član upravnih odbora, da li obavlja neke druge djelatnosti, kolika je vrijednost nepokretne i pokretne imovine, o kojim objektima, plovilima i vozilima je riječ, da li ima vlasništvo u nekom privrednom društvu, da li ima prihod od poljoprivrede ili autorskih prava, kolika su mu mjesecna primanja, i drugi podaci. Ovi podaci se u skraćenom obliku objavljaju na internet stranici Komisije za utvrđivanje konflikt interesa [www.konfliktinteresa.cg.yu](http://www.konfliktinteresa.cg.yu), s ciljem reagovanja pravnih i fizičkih lica u smislu objektivnosti popunjeno izvještaja.

Treba istaći da se prvi put u našoj zemlji govori o ovoj problematici, te da je normalno postojanje određenih dezinformacija i nepoznanica. Komisija je u saradnji sa Centrom za monitoring - CEMI organizovala seriju edukativnih seminara na temu konflikt interesa. Ona će nastaviti da organizuje edukativne sastanke i okrugle stolove kako bi se javni funkcioneri i šire građanstvo upoznali sa ovom novom materijom. Ne treba odmah očekivati da će Komisija riješiti sve probleme, ali će težiti da svojim aktivnostima smanji potencijalne konflikte interesa.

Iako ova problematika ima dugu tradiciju u zemljama Evropske unije, ipak treba konstatovati da beskonfliktno društvo i institucija ne postoji, kao što nema ni takve porodice ni pojedinca. Suština je u tome da treba težiti izbjegavanju i minimiziranju konflikt, jer to doprinosi harmoničnom razvoju, povećava društveno bogatstvo, a smanjuje stresove i lomove svih vrsta. Pitanje konflikt interesa je duboko etičko i, prije svega, ljudsko posmatranje. Konflikt interesa jasno se može vezati za svakog ko obavlja određeni javni posao i štiti javni interes, ali je sigurno da ono društvo i vlade koje uspješnije zastupaju i brane navedeni koncept imaju daleko veće povjerenje javnosti.

**Slobodan Leković,  
predsjednik Komisije za utvrđivanje konflikt interesa**

# Konflikt interesa: uzroci, društveno-političke implikacije i pregled razvoja zakonske regulative u Crnoj Gori

---

## »Znaš li nekoga?« |

Uobičajeno je da tranziciona društva odboluju neke uobičajene tranzicione bolesti. Tako, na primjer, neki društveni problemi koji nijesu nepoznati ni razvijenim državama, za koje se kaže da uspostavljaju standarde, kod država u tranziciji mutiraju u veoma opasne oblike. Jedna od takvih pojava, koja se koliko-toliko drži pod kontrolom u razvijenim državama, a koja ima razorne efekte na društva u tranziciji jeste korupcija i njen najčešći pojavnji oblik – konflikt interesa.

Prije dubljeg zalaženja u priču o konfliktu interesa, neophodno je primijetiti da je refleks za korišćenje svih mogućih pogodnosti praktično urođen svakom ljudskom biću. U konkretnom slučaju, kod nas, to bi izgledalo ovako:

- Treba da ovjerim neka dokumenta u opštini. **Znaš li nekog?**

Rečenica »Znaš li nekog«, koja naizgled predstavlja mogućnost trenutnog rješavanja problema za jedinku, predstavlja uvod u mnogo složeniji problem. Naravno da u maloj društvenoj zajednici uvijek znamo nekog, rođaka, komšiju, prijatelja iz škole... Dakle, kontakt je lako uspostaviti, a osoba koju smo kontaktirali lako se nađe pred dilemom - učiniti ili ne učiniti. Ne potcjenujući ljudsku savjesnost, logika koja obično uslijedi je: »Ne činim nikakvo zlo ako mu/joj učinim. Uostalom, valjaće mi.«

I tako se proces nastavlja u beskraj. Nešto što je počelo kao bezazlena usluga između prijatelja, poznanika, rođaka, dobija veoma opasne oblike i dimenzije. Postaje dio obrasca kulture ponašanja.

Konflikt interesa je pojам koji se veoma često koristi, međutim, u toj čestoj upotrebi ostaje zanemareno pravo značenje ovog pojma. Veoma je važno razumjeti šta se pod konfliktom interesa zaista podrazumijeva, koji su oblici ponašanja sankcionisani Zakonom, koji nijesu, a koji, uprkos tome što izmiču domašaju legislative, predstavljaju društveno štetna ponašanja.

Uzroci koji dovode do situacije konflikta interesa su mnogostruki. Neki su univerzalni, dok su drugi specifični za našu društvenu zajednicu. U načelu, mogu se podijeliti na one koji su vezani za tranziciju, one koji su specifično vezani za Crnu Goru, i one koji su univerzalni samim tim što se vezuju za ljudsku prirodu.

## **1. Tranzicioni uzroci pojave konflikta interesa**

Tranzicioni uzroci su oni koji su vezani za proces tranzicije iz jednog društveno-političkog sistema u drugi. Kao takvi mogu se naći u određenim oblicima u svim državama koje su prošle kroz proces u kome se Crna Gora danas nalazi. Konkretno, mogu se izdvojiti sljedeći tranzicioni faktori koji posebno pogoduju rasprostranjenju pojave konflikta interesa:

### **§ Nezavršen proces institucionalizacije**

Prilikom promjene jednog društveno-političkog sistema u drugi dolazi do potpune transformacije institucija. Iako su mnogi institucionalni mehanizmi samo prenijeti iz jednog sistema u drugi, novim institucijama treba vrijeme i čvrsta odluka političke elite da bi se konstituisale i konsolidovale, tj. da bi zaživjele u svom punom kapacitetu. U tom fluidnom periodu, koji u nekim slučajevima može da traje i više od jedne decenije, kao što se to desilo sa Crnom Gorom, državne institucije predstavljaju savršenu podlogu za korupciju i, u užem smislu, konflikt interesa.

### **§ Spora i neefikasnog birokratija**

Birokratski aparat Crne Gore je još uvijek daleko od stepena na kome bi mogao u potpunosti da vrši svoju ulogu. Iz starog sistema naslijedili smo relativno arogantnu i sporu birokratsku elitu koja nije u stanju da se nosi sa izazovima novog doba, koje zahtijeva brzinu, tačnost i preciznost. Ostali

društveni sektori – biznis i privreda – mnogo se brže po samoj svojoj prirodi prilagođavaju i tu nastaje problem: birokratija nije u stanju da odgovori i opsluži potrebe društva koje pokušava da iznađe način da riješi svoje probleme mimo institucija, upravo koristeći njene slabe tačke.

### **§ Neuspostavljen novi sistem društvenih vrijednosti**

Jedna od najvažnijih odlika tranzisionog procesa jeste uspostavljanje potpuno novog sistema društvenih vrijednosti. U trenutku kada te vrijednosti postanu samoregulatorne, tj. kada ljudi počnu da ih doživljavaju ne kao nametnute već kao apsolutno neophodne, može se reći da su zaživjele. Do tog momenta treba da prođe određeno vrijeme. Dok se društvene vrijednosti doživljavaju kao nametnute, ne postoji nikakva interna brana od korupcije i konflikta interesa, te su samim tim one spoljašnje, u vidu zakonskih akata i pravila, prilično nedjelotvorne.

### **§ Siromaštvo**

Kako zabraniti osobi koja je javni funkcijonjer, a čija je mjesecna plata nedovoljna da pokrije osnovnu potrošačku korpu za taj mjesec, da se bavi dodatnim poslovima, ukoliko su upravo ti dodatni poslovi neophodni za preživljavanje njene/njegove porodice? Ovaj problem se u svom najgorem obliku može vidjeti u zdravstvenom sektoru. Na jednoj strani su veoma slabo plaćeni medicinski radnici, a na drugoj ljudi kojima je istinski neophodna beskompromisno kvalitetna njega i medicinska pomoć. U takvoj situaciji otvara se ogroman prostor za korupciju, učjene i konflikt interesa. Iako ovo nije primjer konflikta interesa prema Zakonu o konfliktu interesa, dobro može da ilustruje problem. Šteta se najbolje vidi u situaciji kada doktor »ucijeni« pacijenta da dođe u njegovu privatnu kliniku jer će tako jedino moći dobiti adekvatno liječenje, što se kod nas relativno često dešava. Doktor to čini, uglavnom, zbog toga što je nedovoljno plaćen na poslu, a pacijent najčešće nema sredstava da plati dodatnu njegu. U suprotnoj situaciji, kada su službenici dobro ili barem sasvim dovoljno plaćeni za posao koji obavljaju, ima mnogo manje prostora za široku pojavu korupcije i konflikta interesa. Prosto, oni, cijeneći sopstveni posao i ne želeći da ga izgube, teže podliježu iskušenju.

#### **1. Mala društvena zajednica**

Crna Gora je vrlo specifičan prostor, prije svega geografski. To je mala društvena zajednica snažno povezana ličnim, porodičnim i drugim

vezama, u kojoj je veoma teško ostati neutralan i u kojoj je primjer sa početka teksta prilično česta praksa. S obzirom na tako isprepletenu mrežu odnosa u društvu, teško je biti profesionalan i ne podleći pritiscima sredine.

## **2. Ljudska priroda**

Korupcija i konflikt interesa predstavljaju pojave koje se vrlo dobro vezuju za jedan od osnovnih ljudskih impulsa – impuls samoodržanja. Ukoliko je neophodno završiti neki posao, svaka jedinka ima gotovo urođen refleks (u našem slučaju ohrabren društvenim okolnostima) da se snađe na najbolji mogući način. Zbog toga, borba protiv ove pojave ne može biti samo spoljašnja, dakle u obliku pravne regulative i propisa, već je neophodno da u društvu zaživi određeni sistem vrijednosti koje će djelovati samokorektivno na ovu pojavu.

## **| Korupcija i društveno-političke implikacije**

Konflikt interesa proizvodi veoma konkretne negativne efekte po društvo, iako na prvi pogled možda ne izgleda tako. Jedna od njegovih najštetnijih direktnih posljedica jeste korupcija. Korupcija vodi u neke još štetnije pojave, poput organizovanog kriminala i raznih finansijskih zloupotreba. Konflikt interesa se kao mehanizam veoma često koristi za postizanje političkog uticaja i moći.<sup>2</sup>

»Građane sukob interesa pogađa tako što im otežava ili uskraćuje ostvarenje nekog prava. Ostvarenje pojedinačnog prava postaje usled delovanja sukoba interesa dostupno isključivo privilegovanim pojedincima koji se nalaze u određenom odnosu sa nosiocem javne funkcije.«<sup>3</sup>

Konflikt interesa podriva povjerenje u cjelokupan pravni sistem, i čini ga nedjelotvornim, jer ono što se dešava *iza norme* ne odgovara onome što se normom htjelo postići. Ovakvo stanje se »samogeneriše«, tj. pojava konflikt-a interesa nikad ne predstavlja incident, već uslovjava pojavu niza takvih pojava u budućnosti.

---

<sup>2</sup> Vodič kroz propise o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija, Republički odbor za rešavanje o sukobu interesa, Beograd, 2005. godine.

<sup>3</sup> Isto.

# Istorijat problema konflikta interesa u Crnoj Gori

## Etički kodeks državnih službenika i namještenika

Prije usvajanja Zakona o konfliktu interesa postojale su brojne inicijative kojima se pokušavao ubrzati proces. Nevladine organizacije su organizovale okrugle stolove, pripremale modele i apelovale na Vladu da pokrene usvajanje adekvatnog zakonskog okvira. Jedna od značajnijih inicijativa na tom polju bila je priprema modela Etičkog kodeksa državnih službenika i namještenika Udruženja za etičke odluke savjesti, u saradnji sa USAID-ORT-om i Agencijom za antikorupcijsku inicijativu, 2003. godine.

Svrha ovog kodeksa, kako su istakli njegovi autori, bila je da odredi standarde pravilnog ponašanja državnih službenika u vršenju upravnih i javnih ovlašćenja, u komunikaciji sa građanima i u međusobnoj komunikaciji; da učvrsti osnove njihove odgovornosti; pomogne ostvarenju tih standarda afirmišući njihova lična svojstva, te da informiše javnost o tome kakvo ponašanje se od državnih službenika očekuje.

Jedan od opštih principa istaknutih u ovom Kodeksu bilo je izbjegavanje sukoba interesa, tj. obezbjeđivanje da se ne pojavi sukob između javnih dužnosti i privatnih interesa državnih službenika.

Dvije godine nakon toga, u decembru 2005. godine, Ministarstvo pravde utvrdilo je Etički kodeks državnih službenika i namještenika.<sup>4</sup>

Etički kodeks koji je donijelo Ministarstvo pravde, a koji sadrži dosta rješenja iz prethodno opisanog modela, predstavlja skup standarda i pravila ponašanja kojih se državni službenici i namještenici moraju pridržavati u vršenju državnih poslova. Odredbe ovog kodeksa odnose se i na lica koja su zasnovala svoj radni odnos imenovanjem ili postavljenjem u državnom organu.

Značajan dio ovog kodeksa, tačnije cijelokupno sedmo poglavlje, sadrži odredbe kojima se reguliše konflikt interesa.

<sup>4</sup> »Službeni list RCG, 81-2005.

## Izvod iz Etičkog kodeksa državnih službenika i namještenika

### 7. Konflikt interesa

#### a) Javni i lični interes

Konflikt interesa nastaje u slučaju kada službenik ima lični interes koji je takav da utiče, može da utiče ili se čini da utiče na nepristrasno i objektivno vršenje poslova.

Službenik neće dozvoliti da njegov lični interes utiče na zakonito, objektivno i nepristrasno vršenje poslova.

Službenik neće koristiti povoljnosti poslova koje vrši za ostvarivanje ličnih interesa i izbjegavaće eventualno mogući ili stvarni konflikt interesa.

Lični interes službenika podrazumijeva sticanje materijalne ili druge koristi, za njega lično, njegovu porodicu, bliske rođake, prijatelje ili druga pravna i fizička lica sa kojima ostvaruje privatni, poslovni ili politički kontakt i saradnju.

#### b) Izbjegavanje konflikta interesa

U cilju izbjegavanja konflikta interesa u vršenju poslova službenik treba:

- da se upozna sa eventualno mogućim ili stvarnim konfliktom interesa;
- da preduzme potrebne radnje za izbjegavanje konflikta interesa;
- da upozna starješinu državnog organa, odnosno prepostavljenog sa eventualno mogućim ili stvarnim konfliktom interesa i u pisanoj formi navede prirodu, karakteristike i obim konflikta interesa,
- da zahtijeva da bude oslobođen vršenja poslova iz kojih može nastati konflikt interesa, kao i odgovornosti, ukoliko nije oslobođen vršenja tih poslova,
- da postupi po odluci starještine državnog organa, odnosno prepostavljenog kojom ga izuzima od vršenja poslova iz kojih može nastati konflikt interesa.

#### c) Izjašnjavanje o konfliktu interesa

Prilikom zapošljavanja u državnom organu i u toku službe, na zahtjev starještine državnog organa, odnosno prepostavljenog, službenik će se izjasniti o postojanju konflikta interesa i njegovoj prirodi.

#### **8. Vršenje drugih poslova**

Službenik ne smije da izvan radnog vremena vrši plaćene ili neplaćene poslove koji nijesu primjereni ili bi njihovo vršenje štetilo ugledu i interesima državnog organa, a u slučaju kada nije u mogućnosti da to sam ocijeni, potrebno je da se u pisanoj formi, radi dobijanja savjeta, obrati starješini državnog organa, odnosno prepostavljenom.

Službenik neće prihvati plaćanje za učešće u javnom nastupu koje je sastavni dio ili je neposredno vezano za poslove koje vrši u državnom organu.

Za povredu Etičkog kodeksa, konkretno za odredbe sadržane u poglavljima 7 i 8, koje se tiču konflikta interesa i obavljanja drugih poslova, predviđene su disciplinske kazne.

## **Zakon o konfliktu interesa**

Zakon o konfliktu interesa Skupština Republike Crne Gore usvojila je prvi put 21. 4. 2004. godine, na opšte negodovanje stručne javnosti i nevladinog sektora. Naime, opšta ocjena je bila da je Zakon znatno blaže uređivao pojavu konflikta interesa nego što je to prvobitno predlagano i gotovo dogovoren na brojnim okruglim stolovima i sastancima koji su tim povodom organizovani. Posebno je bio sporan član 15, stav 2 Zakona, kojim je određeno:

»Izuzetno, javni funkcioner može biti član organa jednog privrednog društva u kome je država, odnosno lokalna samouprava vlasnik.«

Predsjednik Republike odbio je da ukazom proglaši Zakon i vratio ga na razmatranje Skupštini.

Skupština je, uz obrazloženje da je bolji bilo kakav zakon nego nikakav, usvojila prvobitnu verziju teksta. Kako je definisano Ustavom Crne Gore, ukoliko Skupština ponovo u istovjetnom obliku izglosa zakon koji je predsjednik Republike jednom odbio da potpiše, drugi put ga mora potpisati. Reakcija javnosti je bila burna jer se od Zakona očekivalo mnogo više. Naime, poslanici su na samoj sjednici izmijenili prijedlog zakona oko koga je gotovo postojao konsenzus javnosti i odredbe praktično prilagodili svojim potrebama.

Podgorica - Zbog odredbe da ministri mogu biti članovi odbora u javnim preduzećima i za to primati novac, predsjednik Crne Gore Filip Vujanović odbio je juče da potpiše ukaz o proglašenju Zakona o konfliktu interesa i vratio ga Skupštini.

Naime, odredba člana 15, stav 2 ovog zakona, kojom je data mogućnost javnim funkcionerima da izuzetno budu članovi organa jednog privrednog društva u kome je država ili lokalna uprava vlasnik, u koliziji je sa odredbom koja propisuje suštinu instituta konflikta javnog i privatnog interesa, ali i sa odredbom koja javnim funkcionerima za članstvo u određenim nevladinim organizacijama daje mogućnost naknade samo putnih i drugih sličnih troškova - ocijenio je Vujanović.

Prema Ustavu, kako se podsjeća iz kabineta Vujanovića, Skupština je obavezna da ovaj Zakon ponovo razmotri, a ukoliko ga usvoji u istovjetnom tekstu, predsjednik Republike je dužan da ga proglaši. "Vijestima" je juče u parlamentu potvrđeno da će zakon ući u ponovnu proceduru početkom maja i da se nova sjednica može očekivati krajem narednog mjeseca, te da će najvjerojatnije biti izbrisana mogućnost da ministri budu članovi upravnih odbora.

Vujanovićeve odluka uslijedila je poslije lavine kritika koje su se obrušile na poslanike vladajuće koalicije zbog donošenja propisa kojim je zapravo ozakonjen konflikt interesa, odredbom da javni funkcioneri mogu dodatno zarađivati članstvom u jednom upravnom odboru. Sjednica poslanika vladajuće koalicije prošle srijede pretvorila se u lament nad teškom sudbinom ministara i besparicom koja ih je zahvatila, pa moraju da se ispomažu dodatnim poslovima.

Ovakvo rješenje ne samo što je šokiralo domaću javnost, kao još jedan dokaz da vlast koči reforme kad god se njeni interesi dovedu u pitanje, već je izazvalo i gnjev međunarodne zajednice. Antikorupcijska inicijativa Pakta stabilnosti za jugoistočnu Evropu saopštila je da su usvojena rješenja suprotna opšteprihvaćenim principima Zakona o sukobu interesa. Slične reakcije stigle su i iz OEBS-a, a ekspert ove organizacije za antikorupciju prof. dr Josip Kregar upozorio je da nijesu sporne samo ministarske plate već i njihova objektivna moć u upravnim odborima.

Poslanik Demokratske partije socijalista Predrag Bošković izjavio je juče za "Vijesti" da vrijeme do nove sjednice parlamenta treba iskoristiti da se Zakon o konfliktu interesa "detaljno pretrese" i da se otklone sve nedoumice kako bi bio usvojen kvalitetan dokument prihvatljiv za sve - od partija, građana, do međunarodne zajednice.

- Ne vidim ništa loše što je predsjednik Republike vratio zakon, to je jedna normalna procedura koja svima može koristiti. Podsjećam da je i na samoj Skupštini bilo zahtjeva da se odloži rasprava o tom zakonu kako bi partie pripremile amandmane i kako bi poveli kvalitetnu raspravu - kazao je Bošković. On je i predsjednik skupštinskog Odbora za privredu i finansije, koji je tražio da se rasprava o Zakonu o konfliktu interesa odloži za 20 dana.

(„Vijesti”, 27. april 2004)

Slučaj je, na poslijetku, dospio pred Ustavni sud. Mreža za afirmaciju nevladinog sektora MANS podnijela je 15. jula 2004. godine Ustavnom суду Crne Gore Inicijativu za pokretanje postupka ocjene ustavnosti člana 15 Zakona o konfliktu interesa Republike Crne Gore.

Rješenjem Ustavnog suda Republike Crne Gore U.br. 66/04 od 20. oktobra 2004. godine, pokrenut je postupak za ocjenjivanje ustavnosti člana 15, stav 2 Zakona. Ustavni sud je ostavio Skupštini RCG rok da se izjasni o navodima preciziranim u Rješenju o pokretanju postupka, što ova nije učinila.

Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporene odredbe Zakona, utvrdio da ona nije u saglasnosti sa Ustavom Republike Crne Gore. Osporenom odredbom Zakona, propisano je da javni funkcioner, u izuzetnim slučajevima, može biti član organa jednog privrednog društva u kome je država, odnosno lokalna samouprava vlasnik.

Sa druge strane, Ustavom Republike Crne Gore propisano je da je vlast vezana Ustavom i zakonom (član 4, stav 2); da se zakonom, u skladu sa Ustavom, uređuju način ostvarivanja sloboda i prava, ako je to neophodno za njihovo ostvarivanje, i druga pitanja od interesa za Republiku (član 12, tačke 1 i 4); da je svako obavezan da se pridržava Ustava i zakona i da je javni funkcioner obavezan da savjesno i čestito obavlja funkciju i da je za to odgovoran (član 13, stavovi 2 i 3); da Vladu čine predsjednik, jedan ili više potpredsjednika i ministri (član 91, stav 1); da član Vlade ne može vršiti poslaničku i drugu javnu funkciju niti profesionalno obavljati drugu djelatnost (član 93); da sudija i državni tužilac ne mogu vršiti poslaničku i drugu javnu funkciju, niti profesionalno obavljati drugu djelatnost (član 106); da zakon mora biti saglasan sa Ustavom, a drugi propis i opšti akt sa Ustavom i zakonom (član 107); i da predsjednik i sudija Ustavnog suda ne

može vršiti poslaničku i drugu javnu funkciju, niti profesionalno obavljati drugu djelatnost (član 111, stav 5).

Iz navedenih odredaba Ustava, Ustavni sud je zaključio: proizilazi da se zakonom u skladu sa Ustavom uređuje način ostvarivanja sloboda i prava, ako je to neophodno za njihovo ostvarivanje; da je vlast vezana Ustavom i zakonom; da je svako obavezan da se pridržava Ustava i zakona; da član Vlade, sudija, državni tužilac, kao i predsjednik i sudije Ustavnog suda ne mogu vršiti poslaničku i drugu javnu funkciju, niti profesionalno obavljati drugu djelatnost. Saglasno ustavnom ovlašćenju, Republika je donijela Zakon o konfliktu interesa, kojim je utvrdila postojanje i način izbjegavanja konflikta javnog i privatnog interesa, i s tim u vezi odredila, pored ostalog, značenje konflikta interesa kao sukob interesa koji postoji kada javni funkcioner privatni interes stavlja ispred javnog interesa, radi sticanja materijalne koristi ili privilegija za njega, ili sa njim povezanih lica.

Ustavni sud je zaključio da izuzetak, propisan osporenom odredbom Zakona, kojim se precizira da javni funkcioner može biti član organa jednog privrednog društva u kome je država, odnosno lokalna samouprava vlasnik, mora da se tumači u kontekstu cjeline uređivanja ovih odnosa. Naime, iz Zakona o konfliktu interesa proizilazi da javna funkcija podrazumijeva, u smislu ovog zakona, poslove koje obavlja lice koje se bira neposrednim i tajnim glasanjem, lice koje bira ili imenuje Skupština Republike Crne Gore, lice koje imenuje ili postavlja Vlada Republike Crne Gore i lice koje bira ili imenuje lokalna samouprava.

Dakle, osporena odredba Zakona odnosi se na sve javne funkcionere, iako Ustav drugu javnu funkciju, odnosno profesionalnu djelatnost zabranjuje samo pojedinim nosiocima javne funkcije. Naime, nespojivost funkcija propisana Ustavom odnosi se na članove Vlade, sudije, državnog tužioca, predsjednika i sudije Ustavnog suda. Ustav, u tom smislu, izričito propisuje nespojivost funkcije za te javne funkcionere, dok za ostale funkcionere definisane Zakonom tog ustavnog ograničenja nema. S obzirom na to da je Zakonom o privrednim društvima (»Službeni list Republike Crne Gore«, broj 6/02) propisano da su organi privrednog društva - skupština akcionara i odbor direktora, a da je odredbom člana 15, stav 1 Zakona o konfliktu interesa propisano da javni funkcioner može biti član skupštine akcionara, to znači da se osporena odredba odnosi na članstvo u odboru direktora, koji je organ upravljanja i rukovođenja društva.

Polazeći od izloženog, Ustavni sud je utvrdio da osporena odredba

Zakona nije saglasna sa Ustavom Republike Crne Gore, jer se tom odredbom povređuje ustavni princip nespojivosti funkcije iz čl. 93, 106 i 111 Ustava Republike Crne Gore.

Odluka o prestanku važenja osporene odredbe Zakona i objavlјivanju ove odluke zasniva se na odredbama člana 115, stav 1, i člana 116, stav 3, Ustava Republike Crne Gore i člana 59, stav 1, Zakona o Ustavnom sudu Republike Crne Gore.<sup>5</sup>

Usvajanje ovakvog zakona je ocijenjeno kao nedovoljan napor da se na adekvatan način riješi pitanje zakonskog tretmana ovog problema. Takva ocjena je dovela do formiranja skupštinske radne grupe koja je trebalo da izradi u najkraćem mogućem roku tekst novog zakona.

Iako su prošle gotovo dvije godine od usvajanja postojećeg zakona, ništa konkretno nije urađeno na poboljšanju zakonskog okvira.

Postojeći zakon je nedovoljan da na zadovoljavajući zakon riješi tretman konflikta interesa, te je potrebno u najkraćem mogućem roku, donijeti novi zakon, ukoliko želimo da uskladimo naše zakonodavstvo sa međunarodnim obavezama koje je naša zemlja preuzela.

---

<sup>5</sup> Odluka Ustavnog suda Republike Crne Gore kojom se utvrđuje da odredba člana 15, stav 2 Zakona o konfliktu interesa (“Službeni list Republike Crne Gore”, br. 42/04) nije u saglasnosti sa Ustavom i prestaje da važi od 26. januara 2005. godine.

## II Zakonske definicije

### Konflikt interesa

Crnogorski Zakon o konfliktu interesa precizno određuje da je<sup>6</sup> Konflikt interesa je »sukob interesa koji postoji kada javni funkcijer privatni interes stavlja ispred javnog interesa, radi sticanja materijalne koristi ili privilegija za njega ili s njim povezana lica.«

Postojeći zakon, međutim, ne pravi razliku između postojećeg i potencijalnog konflikta interesa, koju predviđa veliki broj zakona zemalja iz okruženja. Kao što se može primijetiti iz definicije, pojam konflikta interesa vezuje se za situaciju kada je neželjena posljedica nastupila, dok se ne tretira situacija potencijalnog sukoba interesa, tj. **mogućnost** da javni funkcijer stavi svoj privatni interes iznad javnog. I potencijalni sukob interesa u nekim zakonodavstvima predstavlja dovoljan razlog da javni funkcijer koji se nađe u takvoj situaciji bude dužan da ovakvu situaciju izbjegne.

Domaći zakon u tom smislu propisuje sljedeće: »**Ukoliko javni funkcijer posumnja da je u situaciji u kojoj postoji konflikt interesa, ima pravo da to prijavi Komisiji za utvrđenje konflikta interesa radi dobijanja odluke o postojanju ili nepostojanju konflikta interesa.**«<sup>7</sup> U određenim situacijama, javni funkcijer nema samo pravo već i obavezu da se obrati Komisiji: »**Javni funkcijer je dužan da, bez odlaganja, obavijesti Komisiju o uticaju ili nedozvoljenoj radnji koja se na njega vrši u obavljanju javne funkcije. Ukoliko Komisija ocijeni da radnja iz stava 1 ovog člana može**

<sup>6</sup> Zakon o konfliktu interesa RCG, član 4, stav 1.

<sup>7</sup> Isto, član 6.

*imati obilježja krivičnog djela, dužna je da to, bez odlaganja, prijavi nadležnom državnom tužiocu.«<sup>8</sup>*

## Javni funkcioneri

Zakonom o konfliktu interesa pojам javnog funkcionera određen je tako što je propisano:

»Javnim funkcionerom, u smislu ovog zakona, smatra se lice koje se bira neposrednim i tajnim glasanjem, lice koje bira ili imenuje Skupština Republike Crne Gore, lice koje imenuje ili postavlja Vlada i lice koje bira ili imenuje lokalna samouprava.«<sup>9</sup>

Zakonom, dakle, nijesu precizno određene javne funkcije, a ovakva definicija je široka i neprecizna, što u praksi stvara probleme kako u radu Komisije za utvrđivanje konflikta interesa tako i u postupanju pojedinih lica, u smislu da li su javni funkcioneri i po tom osnovu dužni da postupaju po ovom zakonu. Posebno je problematično utvrditi koja su sve lica javni funkcioneri, a koja imenuje Skupština, Vlada i lokalna samouprava.

Spisak javnih funkcionera koji slijedi dalje u tekstu sačinjen je tumačenjem Zakona od strane Komisije i na osnovu dostavljenih podataka nadležnih organa o licima koja biraju, imenuju ili postavljaju.

Po zakonskim odredbama, javne funkcije, odnosno javni funkcioneri mogu se grupisati po dva osnova, i to:

1) po načinu izbora (neposredno i tajno glasanje ili izbor, imenovanje i postavljanje od strane nekog organa - Skupština, Vlada i lokalna samouprava) i

2) javni funkcioneri na nivou Republike i lokalni javni funkcioneri.

Neposrednim i tajnim glasanjem biraju se javni funkcioneri na nivou Republike (predsjednik Republike i poslanici) i lokalni javni funkcioneri (odbornici, predsjednik opštine), pa je ovaj spisak sačinjen po nivoima funkcija - republičkom i lokalnom.

<sup>8</sup> Isto, član 7.

<sup>9</sup> Zakon o konfliktu interesa („Službeni list RCG“, br. 42/04 i 17/05).

**Republički funkcioneri:**

- 1) predsjednik Republike;**
- 2) poslanici u Skupštini Republike;**
- 3) predsjednik i članovi Vlade (potpredsjednici i ministri);**
- 4) predsjednik i sudije Ustavnog suda;**
- 5) predsjednici i sudije sudova:**
  - Vrhovni sud; Apelacioni sud, Upravni sud, dva viša suda, dva privredna suda i 15 osnovnih sudova;
- 6) državni tužioci, i zamjenici državnih tužilaca:**
  - vrhovni državni tužilac i zamjenici,
  - dva viša državna tužioca i zamjenici,
  - 13 osnovnih državnih tužilaca i zamjenici;
- 7) sudije za prekršaje:**
  - predsjednik i sudije Vijeća za prekršaje RCG,
  - predsjednik i sudije u 17 područnih organa za prekršaje;
- 8) drugi javni funkcioneri koje bira ili imenuje Skupština:**
  - poslanici u Skupštini Srbije i Crne Gore,
  - zaštitnik ljudskih prava i sloboda,
  - zamjenici zaštitnika ljudskih prava I sloboda,
  - predsjednik i članovi Savjeta Centralne banke,
  - generalni direktor i zamjenici generalnog direktora Centralne banke,
  - predsjednik Senata i senatori Državne revizorske institucije,
  - predsjednik i članovi Komisije za hartije od vrijednosti,
  - predsjednik i članovi Odbora Regulatorne agencije za energetiku,
  - predsjednik i članovi Komisije za utvrđivanje konflikta interesa,
  - generalni sekretar i zamjenik generalnog sekretara Skupštine;

**9) javni funkcioneri koje imenuje ili postavlja Vlada:**

- generalni sekretar Vlade,
- pomoćnik generalnog sekretara Vlade,
- savjetnik predsjednika Vlade,
- savjetnik potpredsjednika Vlade,
- šef Kabineta predsjednika Vlade,
- sekretar ministarstva,
- pomoćnik ministra,
- direktor republičke uprave,
- pomoćnik direktora republičke uprave,
- direktor republičke direkcije,
- pomoćnik direktora republičke direkcije,
- direktor republičkog zavoda,
- pomoćnik direktora republičkog zavoda,
- sekretar republičkog sekretarijata,
- pomoćnik sekretara republičkog sekretarijata,
- predsjednik, potpredsjednik i članovi Savjeta za privatizaciju;
- šefovi predstavništava Crne Gore u inostranstvu;
- direktor republičke agencije;
- direktori javnih ustanova;
- nacionalni koordinatori;
- predsjednik Upravnog odbora i direktor nacionalnih Parkova Crne Gore;
- republički fondovi;
- starješina Policije,
- predsjednik i članovi Komisije za javne nabavke,
- član Komisije za javne nabavke,
- direktor Službenog lista Crne Gore,
- komesar i zamjenik Komesarijata za raseljena lica.

(Republičke uprave su: Uprava policije, Uprava carina, Poreska uprava, Uprava za nekretnine, Uprava za antikorupcijsku inicijativu, Uprava za sprečavanje pranja novca, Uprava pomorske sigurnosti, Uprava za kadrove, Uprava za sport i omladinu, Uprava za vode, Uprava za šume, Veterinarska uprava.

Republički sekretarijati su: Sekretarijat za zakonodavstvo i Sekretarijat za razvoj.

Republički zavodi su: Zavod za statistiku, Zavod za zapošljavanje, Zavod za izvršenje krivičnih sankcija, Hidrometeorološki zavod, Seizmološki zavod, Zavod za školstvo, Zavod za međunarodnu naučnu, prosvjetno-kulturnu i tehničku saradnju, Državni arhiv.

Republičke direkcije su: Direkcija javnih radova, Direkcija za državne puteve, Direkcija za izgradnju autoputeva, Direkcija za nabavke i Direkcija za razvoj malih i srednjih preduzeća.

Republičke agencije su: Agencija za duvan, Agencija za prestrukturiranje privrede i strana ulaganja, Agencija za telekomunikaciju, Agencija za nacionalnu bezbjednost, «Montefarm».

Republičke javne ustanove su: Aerodromi Crne Gore, Specijalistička veterinarska laboratorija.

Nacionalni koordinatori su: Pakt stabilnosti za jugoistočnu Evropu, Pakt stabilnosti za borbu protiv trgovine ljudskim bićima, Jadransko-jonska inicijativa, Dekada uključenja Roma.

Republički fondovi su: Fond za razvoj, Fond za obeštećenje.

### **OPŠTINSKI FUNKCIONERI:**

- 1) predsjednik opštine;**
- 2) potpredsjednik opštine;**
- 3) odbornik;**
- 4) glavni administrator;**
- 5) starješina opštinskog organa uprave (sekretar);**
- 6) savjetnik predsjednika opštine;**
- 7) sekretar skupštine opštine;**
- 8) menadžer opštine;**
- 9) direktor javnog preduzeća;**

- 10) direktor javne ustanove;**
- 11) direktor uprave ili direkcije;**
- 12) službenik za javne nabavke;**
- 13) komandir vatrogasne jedinice.**

## Povezana lica

Još jedan važan pojam za razumijevanje i primjenu Zakona o konfliktu interesa predstavlja termin «povezana lica».

Povezana lica u smislu Zakona o konfliktu interesa su srodnici javnog funkcionera:

- u pravoj liniji;
- u pobočnoj liniji do drugog stepena;
- srodnici po tazbini do prvog stepena;
- bračni ili vanbračni drug;
- usvojilac i usvojenik;
- ostala lica sa kojima je javni funkcioner u ličnoj ili poslovnoj vezi.

Zakon veoma široko definiše povezana lica. Dok je sa jedne strane relativno jasno nabrojano ko se po rodbinskoj vezi smatra povezanim licem, povezana lica po drugim osnovama ostaju manje detaljno definisana.

To je upravo prostor u kome je svakom javnom funkcioneru i njegovoj profesionalnoj etici ostavljeno da procijeni da li će neku osobu smatrati povezanim licem. Iako se i u ovom slučaju mogu izdvojiti neki objektivni indikatori povezanosti (ugovori npr.) koji mogu pomoći prilikom utvrđivanja postojanja konflikta interesa, akcenat je prije svega na savjesti pojedinca koji najbolje zna da li u nekoj situaciji ima konflikta interesa ili ne.

# **III Zakonske obaveze javnog funkcionera**

---

U ovom dijelu Priručnika izložena su i obrađena konkretna pitanja, koja su propisima preciznije određena i definisana, a odnose se na dužnosti i postupanje javnih funkcionera i, s tim u vezi, i na postupak za implementaciju Zakona o konfliktu interesa.

U tom smislu, ovaj dio sadrži nekoliko potpoglavlja koja se odnose na:

- 1) obaveze javnog funkcionera;
- 2) prijavljivanje imovine, prihoda i poklona;
- 3) zabranjena ponašanja.

Obaveze javnog funkcionera normativno su propisane Ustavom, Zakonom o konfliktu interesa i posebnim zakonima koji se odnose na organizaciju i postupke pojedinih organa vlasti. Te obaveze mogu se podijeliti ili svrstati u dvije grupe, iako se međusobno uslovjavaju i proizilaze jedna iz druge, a ipak čine cjelinu postupanja javnog funkcionera.

To su obaveze načelnog karaktera i konkretne obaveze.

## **Obaveze načelnog karaktera**

Ustav, u osnovnim odredbama (član 13, stavovi 2 i 3), sadrži princip koji obavezuje svakog, a posebno javnog funkcionera. Taj princip glasi:

»Svako je obavezan da se pridržava Ustava i zakona.

Javni funkcioner obavezan je da savjesno i čestito obavlja funkciju i odgovoran je za to.«

Iz ovog osnovnog ustavnog principa, kao i iz odredaba Zakona o konfliktu interesa, koje se odnose na postupanje i obaveze javnog funkcionera, može se formulisati ili konstatovati nekoliko osnovnih principa (načela) za postupanje, odnosno djelovanje javnog funkcionera. To su:

- legalitet ili postupanje po Ustavu i zakonu;
- savjesnost i čestitost;
- odgovornost;
- nepristrasnost;
- objektivnost;
- etičnost profesije;
- prioritet, odnosno zaštita javnog interesa;
- obavljanje dužnosti bez sukoba interesa.

## Konkretnе obaveze

Zakonom o konfliktu interesa taksativno su propisane obaveze javnog funkcionera. Treba da:

- poslove obavlja nepristrasno, u skladu sa Ustavom, zakonom i drugim propisima;
- vodi računa o etici profesije i dužnosti koju obavlja;
- obavijesti Komisiju za utvrđivanje konflikta interesa o uticaju ili nedozvoljenoj radnji koja se na njega vrši u obavljanju javne funkcije;
- u roku od 15 dana od dana stupanja na javnu funkciju Komisiji prijavi prihod i imovinu, za sebe, bračnog ili vanbračnog druga i djecu koja žive u istom porodičnom domaćinstvu;
- za vrijeme obavljanja funkcije, godišnje dostavlja izvještaj o prihodima i imovini;
- obavijesti o svakoj promjeni u imovini u iznosu većem od 2.000 €;
- po prestanku funkcije dostavi izvještaj o prihodima i imovini za period u kojem mu, u skladu sa propisima, pripadaju prava i obaveze po osnovu obavljanja funkcije;
- prijavi poklon vrijednosti veće od 50 €;
- prenese pravo upravljanja po osnovu vlasničkih prava u privrednom društvu (ako ih ima) na drugo lice, ali ne i na povezano lice u smislu Zakona;

- u postupku pred Komisijom izjasni se (u pisanoj formi) povodom prijave o postojanju konflikta interesa ili drugom postupanju suprotno Zakonu.

## Prijava prihoda i imovine

Prijava prihoda, imovine i poklona, kao jedna od obaveza javnog funkcionera, ima poseban i specifičan značaj, zbog čega na tu obavezu treba detaljnije ukazati.

Javni funkcioner je dužan da Komisiji za utvrđivanje konflikta interesa podnosi izvještaj o prihodima i imovini, za sebe, bračnog ili vanbračnog druga i djecu ukoliko žive u istom porodičnom domaćinstvu, i to:

- u roku od 15 dana od dana stupanja na javnu funkciju;
- za vrijeme obavljanja javne funkcije, godišnje, i to do kraja februara za prethodnu godinu;
- o svakoj promjeni u imovini u iznosu većem od 2.000 € u roku od 15 dana od dana nastanka promjene;

- po prestanku funkcije za period u kojem mu, u skladu sa propisima, pripadaju prava i obaveze po osnovu obavljanja funkcije.

Smisao i cilj obaveze prijavljivanja prihoda i imovine javnog funkcionera proizilazi iz osnovnog smisla i razloga za donošenje Zakona o konfliktu interesa, a to je da se želi postići podizanje nivoa povjerenja u legitimno i nepristrasno vršenje javne funkcije.

Prijavljivanje prihoda i imovine prilikom stupanja na javnu funkciju, u toku njenog obavljanja i po prestanku javne funkcije omogućava da Komisija za utvrđivanje konflikta interesa i ukupna javnost budu obaviješteni da li se javna funkcija obavlja časno, nepristrasno, zakonito i sl. ili je ona osnov za sticanje imovine i bogaćenje javnog funkcionera korišćenjem funkcije koju obavlja.

Prihodi i imovina prijavljuju se na obrascu izvještaja koji je propisala Komisija za utvrđivanje konflikta interesa. Ova obaveza Komisije ustanovljena je Zakonom u cilju jednoobraznog postupanja javnih funkcionera i lakše i racionalnije obrade i evidencije izvještaja.

Za tačnost podataka u izvještaju o prihodima i imovini odgovoran je javni funkcioner. Zbog toga je, u vezi sa ovim, Zakonom propisano da »prihodi i imovina koje su javni funkcioner, njegov bračni ili vanbračni drug i djeca, ukoliko žive u istom porodičnom domaćinstvu stekli za vrijeme

trajanja njegovog mandata, a koje nijesu prijavili Komisiji, ili za koje nemaju pravni osnov, **smatraće se (...) nezakonito stečenim prihodom, odnosno imovinom**, o čemu Komisija obavlještava državnog tužioca«.<sup>10</sup>

### **Šta je imovina?**

Imovina su stvari i prava čiji je vlasnik javni funkcioner i članovi njegove porodice koji žive sa njim u zajedničkom domaćinstvu. Sastoje se od nepokretnosti (zemljište, zgrade, stanovi i sl.) i pokretnih stvari. U odnosu na pokretne stvari Zakon nije opredijelio njihovu vrijednost, ali to su uglavnom vozila, plovila, umjetnička djela, hartije od vrijednosti, ušteđevina (novac), udjeli u privrednim društvima i sl.

### **Šta su prihodi?**

Prihodi su svi oblici zarada, naknada i drugo sticanje po osnovu rada, imovine i prava, koji se stiču u određenom periodu, mjesечно ili godišnje.

#### *Prijava poklona*

Poklon je stvar ili pravo koju javni funkcioner primi u vršenju javne funkcije. To može biti novac, hartije od vrijednosti ili druga pokretna stvar ili nepokretnost, čija vrijednost prelazi 50 €.

Javni funkcioner, u vezi sa obavljanjem javne funkcije, može primiti poklon veće vrijednosti, ali je dužan da to prijavi Komisiji u roku od 15 dana od prijema poklona i taj poklon postaje državna imovina.

Prijava poklona vrši se na obrascu koji je propisala Komisija.

#### *Zabranjena ponašanja*

Radi ostvarivanja u praksi načela za postupanje javnog funkcionera, Zakon o konfliktu interesa sadrži nekoliko odredaba kojima su propisana, i to izričito, zabranjena ponašanja javnog funkcionera u vršenju javne funkcije.

Zabranjena ponašanja su:

- 1) stavljanje privatnog interesa ispred javnog;
- 2) primanje poklona u vrijednosti iznad 50 €;

<sup>10</sup> Zakon o konfliktu interesa Republike Crne Gore („Službeni list RCG“, br.42/04 i 17/05).

- 3) primanje koristi ili usluga kojima se stvaraju uslovi za sticanje koristi;
- 4) privilegovanje građana po osnovu političke ili druge pripadnosti, porijekla, ličnih, porodičnih ili rodbinskih veza;
- 5) zloupotreba informacija do kojih se dođe u obavljanju javne funkcije;
- 6) uticanje na postupak javnih nabavki;
- 7) primanje naknada od druge države ili međunarodne organizacije ili institucije, osim naknade za putne i druge slične troškove;
- 8) biti član organa privrednog društva, izuzev skupštine akcionara, u kojem država ili jedinica lokalne samouprave nije vlasnik;
- 9) biti član organa u više od jednog privrednog društva u kojem je vlasnik država ili jedinica lokalne samouprave.

## **Primjeri ispunjenih obrazaca IV**

---

Republika Crna Gora  
KOMISIJA ZA UTVRĐIVANJE KONFLIKTA INTERESA

## **IZVJEŠTAJ O PRIHODIMA I IMOVINI JAVNOG FUNKCIONERA**

Izvještaj se podnosi:

- a: na dan stupanja na funkciju
- b. godišnji izvještaj za vrijeme obavljanja funkcije
- v. na dan promjene u iznosu većem od 2.000 €
- g. po prestanku funkcije

**(popuniti zaokruživanjem odgovarajućeg slova od a-g)**

### **I. PODACI O JAVNOM FUNKCIONERU I SRODNICIMA**

#### **1. Lični podaci javnog funkcionera**

**Ime i prezime.....Milica Ivanović.....JMBG.....0912969674532.....**

**prebivalište (boravišta) i adresa.....ul. Slobode b.b., 81 000 Podgorica .....**

**telefon.081/676-9198..mob.telefon..062 1827 237.....e-mail.....milica@mn.com.....**

**školska spremam....visoka stručna spremam.....zvanje.....diplomirani pravnik.....**

#### **2. Javna funkcija**

**javna funkcija na koju je izabran-imenovan.....sekretar opštine.....**

**naziv organa, agencije,direkcije gdje je izabran-imenovan.....Opština Podgorice.....**

**naziv organa koji je izvršio izbor-imenovanje....Skupština opštine Podgorica.....**

**datum stupanja na ovu javnu funkciju.....01. 03. 2005. god.....**

### **3. Druga javna funkcija**

funkcija	institucija	vrijeme od-do
sekretar	Republička izborna komisija	05.05.2003 -

### **4. Članstvo u organima privrednog društva i dr.**

AD "Plantaže"	Đoka Miraševa 1789/2	član Upravnog odbora	85€

### **5. Obavljanje drugih djelatnosti (naučnih, kulturnih, humanitarnih i sl.)**

djelatnost	institucija	iznos mjeseca naknade
član Savjeta	NVO „Zing”	nema

### **6. Lični podaci srodnika**

Ime i prezime bračnog–vanbračnog druga Nikola Ivanović	JMBG 0703965874532
Ime i prezime djeteta	JMBG
1) Ivana Ivanović	120399687589
2) Marko Ivanović	0203999256391
3)	
4)	

**(upisati djecu koja žive u istom porodičnom domaćinstvu)**

## II. PODACI O PRIHODIMA I IMOVINI JAVNOG FUNKCIONERA

### 1. Nepokretna imovina

nekretnina	mjesto i adresa	površina	vrijednost	udio u vlasništvu	tereti i ograničenja
stan	ul. Slobode b.b.	110m <sup>2</sup>	90 000 €	lično vlasništvo	nema
plac	Piperi b.b.	1200m <sup>2</sup>	30.000 €	lično vlasništvo	nema

### 2. Pokretna imovina (vozila, plovila i sl.)

vrsta imovine	marka-tip	godina proizvodnje	vrijednost	krediti
automobil	golf 3	1999.	5.000€	Kredit kod “Montebanke” (rok otplate 1 godina, mjesečna rata 100€)
sportski brod	Adria event 500, 16.4m	1983.	8.000€	/

### 3. Ostala pokretna imovina

(umjetnička djela, hartije od vrijednosti, ušteđevina, potraživanja u novcu i sl.)

naziv pokretne stvari	vrijednost
Akcije u AD "Jugopetrol"	1.045€

**4. Vlasništvo u privrednom društvu i dr.**

<b>naziv privrednog društva</b>	<b>sjedište</b>	<b>% udjela br.akcija</b>	<b>nominalna vrijednost</b>	
d.o.o. "NANS"	Makedonskih brigada 1145, Podgorica	50%	10.000€	Pravo na upravljanje prenijeto na Slobodana Marića (potvrda priložena)

**5. Plata / zarada.....860.....€ neto mjesечно**

**6. Prihod od poljoprivrede, slobodnih i drugih djelatnosti**

<b>vrsta djelatnosti</b>	<b>godišnji iznos prihoda u €</b>
/	/

**7. Ostali prihodi (autorska prava, zakup i sl.)**

<b>vrsta prihoda</b>	<b>godišnji iznos prihoda u €</b>
/	/

### III. PODACI O PRIHODIMA I IMOVINI BRAČNOG/VANBRAČNOG DRUGA

Ime bračnog/vanbračnog druga.....Nikola Ivanović.....

#### 1. Nepokretna imovina

nekretnina	mjesto i adresa	površina	vrijednost	udio u vlasništvu	tereti i ograničenja
njiva	Zeta	400m <sup>2</sup>	6.000€	Lična svojina	/

#### 2. Pokretna imovina (vozila, plovila i sl.)

vrsta imovine	marka-tip	godina proizvodnje	vrijednost	krediti
automobil	Ford GT	2000.	8.000€	/

#### 3. Ostala pokretna imovina

(umjetnička djela, hartije od vrijednosti, ušteđevina, potraživanja u novcu i sl.)

naziv pokretne stvari	vrijednost
Akcije u AD "Jugopetrol"	1.045€

**4. Vlasništvo u privrednom društvu i dr.**

<b>naziv privrednog društva</b>	<b>sjedište</b>	<b>% udjela br.akcija</b>	<b>nominalna vrijednost</b>
/	/	/	/

**5. Plata / zarada...../ .....€ neto mjesечно**

**6. Prihod od poljoprivrede, slobodnih i drugih djelatnosti**

<b>djelatnost</b>	<b>godišnji iznos prihoda u €</b>
zemljoradnja	5.000€

**7. Ostali prihodi (autorska prava, zakup i sl.)**

<b>vrsta prihoda</b>	<b>godišnji iznos prihoda u €</b>
autorska prava	1.200€ godišnje

#### IV. PODACI O PRIHODIMA I IMOVINI DJECE

Ime djeteta/djece..... Ivana Ivanović..... /..... Marko Ivanović.....  
..

##### 1. Nepokretna imovina

nekretnina	mjesto i adresa	površina	vrijednost	udio u vlasništvu	tereti i ograničenja
/	/	/	/	/	/

##### 2. Pokretna imovina (vozila, plovila i sl.)

vrsta imovine	marka - tip	godina proizvodnje	vrijednost	krediti
/	/	/	/	/

##### 3. Ostala pokretna imovina

(umjetnička djela, hartije od vrijednosti, ušteđevina, potraživanja u novcu i sl.)

naziv pokretne stvari	vrijednost
/	/

**4. Vlasništvo u privrednom društvu i dr.**

<b>naziv privrednog društva</b>	<b>sjedište</b>	<b>% udjela br. akcija</b>	<b>nominalna vrijednost</b>
/	/	/	/

**5. Plata zarada...../.....€ neto mjesечно**

**6. Prihod od poljoprivrede, slobodnih i drugih djelatnosti**

<b>djelatnost</b>	<b>godišnji iznos prihoda u €</b>
/	/

**7. Ostali prihodi (autorska prava, zakup i sl.)**

<b>vrsta prihoda</b>	<b>godišnji iznos prihoda u €</b>
/	/

Mjesto..... Podgorica.....

Potpis javnog funkcionera

datum.....02.03.2005.....

.....M. Ivanović.....

KOMISIJA ZA UTVRĐIVANJE  
*KONFLIKTA INTERESA*  
*REPUBLIKE CRNE GORE*

Na osnovu člana 18 Zakona o konfliktu interesa («Sl. list RCG» br. 42/04 i 17/05) podnosim

## PRIJAVU O POKLONU

Ime i prezime: Milica Ivanović

JMBG: \_\_\_\_ 0912969674532

Adresa stanovanja: ul. Slobode b.b., 81 000 Podgorica

Javna funkcija: \_\_\_\_\_ sekretar opštine\_\_\_\_\_

Vrsta poklona: \_\_\_\_\_ parfem „Channel 5”\_\_\_\_\_

Poklonodavac: \_\_ NVO „Zing“ \_\_\_\_\_ Vrijednost poklona: \_\_ 62.00\_\_ €

U periodu od 17.09.2004. do 05.12.2005. pružala sam konsultantske usluge nevladinoj organizaciji »Zing«, kao član Savjeta iste. Zbog toga sam u znak zahvalnosti dobila gore navedeni poklon. Napominjem da za angažman u ovoj organizaciji ne dobijam novčanu nadoknadu.

(u označenom prostoru dati bliža obavještenja o poklonu )

10.12.2005 M. Ivanović  
Datum Potpis podnosioca prijave

# **Uloga i nadležnosti Komisije za utvrđivanje konflikta interesa**

---

V

Komisiju za utvrđivanje konflikta interesa, saglasno Zakonu o konfliktu interesa, obrazovala je i izabrala njene članove Skupština Republike Crne Gore, na prijedlog svog radnog tijela nadležnog za kadrovska pitanja (Komisija za izbor i imenovanja).

Komisija je nezavisno tijelo.

Komisija ima predsjednika i četiri člana.

Za predsjednika i članove Komisije biraju se lica koja su stručnim, radnim i moralnim kvalitetima dokazala svoju nepristrasnost i savjesnost, s tim što najmanje jedan član Komisije mora biti diplomirani pravnik sa položenim pravosudnim ispitom.

Predsjednik i članovi Komisije biraju se na period od pet godina, uz mogućnost ponovnog izbora.

Sadašnji sastav Komisije je sljedeći:

Predsjednik je diplomirani ekonomista sa specijalističkom studijom i 34 godine radnog iskustva.

Članovi su:

- dva diplomirana pravnika sa položenim pravosudnim ispitom i 30, odnosno 20 godina radnog iskustva;
- jedan diplomirani pravnik sa 24 godine radnog iskustva;
- jedan diplomirani inženjer građevinarstva sa osam godina radnog iskustva.

## **Koje su nadležnosti komisije?**

Komisija je nadležna da:

- 1) donosi obrazloženu odluku o postojanju, odnosno nepostojanju konflikta interesa;
- 2) vodi postupak i utvrđuje činjenice i okolnosti potrebne za donošenje odluke;
- 3) određuje vrijednost poklona;
- 4) vodi evidenciju izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera;
- 5) predloži nadležnom organu da razriješi dužnost javnog funkcionera, ako utvrdi postojanje konflikta interesa ili ako javni funkcioner ne podnosi izvještaje o prihodima i imovini ili ih podnosi neuredno;
- 6) donosi pravila o postupku pred Komisijom;
- 7) donosi poslovnik o radu Komisije;
- 8) propisuje obrazac izvještaja o prihodima i imovini i druge obrasce za postupanje pred Komisijom;
- 9) objavljuje u medijima evidenciju izvještaja o prihodima i imovini javnog funkcionera.

## **Pokretanje postupka pred Komisijom za utvrđivanje konflikta interesa**

Postupak pred Komisijom pokreće se na inicijativu:

- javnog funkcionera;
- državnog organa;
- organa lokalne samouprave;
- pravnog ili fizičkog lica;
- člana Komisije.

Pravilima o postupku pred Komisijom određeno je da se pod inicijativom za pokretanje postupka podrazumijeva zahtjev, prijava ili drugi oblik pismenog obraćanja kojim se ukazuje na postojanje konflikta interesa ili kršenje Zakona o konfliktu interesa.

Inicijativa (pismena) za pokretanje postupka podnosi se u pisanoj formi i obavezno sadrži:

- ime, prezime i adresu javnog funkcionera, odnosno naziv i sjedište privrednog društva i ime i prezime ovlašćenog lica u privrednom društvu na koje se inicijativa odnosi;
- naziv funkcije koju obavlja javni funkcioner;
- bliže činjenične podatke sa dokazima o postojanju konflikta interesa ili drugom postupanju suprotno Zakonu o konfliktu interesa;
- eventualno imena lica koja mogu potvrditi navode iz inicijative;
- ime, prezime i adresu lica, odnosno naziv i sjedište organa ili pravnog lica koje podnosi inicijativu.

Prijava o postojanju konflikta interesa može se, izuzetno, dati i usmeno na zapisnik kod člana Komisije.

## **Koje mjere Komisija može preduzeti u slučaju utvrđivanja konflikta interesa?**

U slučaju utvrđivanja postojanje konflikta interesa, Komisija može:

- da nadležnom organu predloži razrješenje od dužnosti javnog funkcionera;
- da podnese krivičnu prijavu nadležnom državnom tužiocu, ako ocijeni da je javni funkcioner svojim postupanjem izvršio krivično djelo;
- da u medijima objavi pojedinačne odluke, rješenja, zaključke i slično.

# **VI Vršenje javne funkcije i drugih dužnosti**

---

Dodatne funkcije i imenovanja predstavljaju jedno od najrizičnijih područja za pojavu konflikta interesa, te zakonske odredbe koje regulišu ovo pitanje, zbog svoje važnosti, zavređuju posebnu pažnju. U domaćem Zakonu o konfliktu interesa obavljanje drugih poslova regulisano je članovima 14, 15 i 16. Smisao ovih odredbi je sprečavanje kumulacije funkcija koje bi mogle dovesti do pojave konflikta interesa. Shodno članu 14 Zakona, javni funkcioner može obavljati drugi posao samo ukoliko se njime ne prouzrokuje konflikt interesa. Javni funkcioner dužan je da prijavi Komisiji prihode stečene obavljanjem drugog posla, na osnovu čega Komisija utvrđuje da li dodatni posao predstavlja konflikt interesa, odnosno postupanje suprotno Zakonu.

U ovom tekstu obrađena su konkretna pitanja vezana za obavljanje drugih poslova i data kratka tumačenja istih u smislu Zakona i na osnovu mišljenja Komisije za utvrđivanje konflikta interesa.

## **Primanje nadoknada od drugih organizacija ili institucija**

Član 14 Zakona zabranjuje javnom funkcioneru da u okviru svoje službe prima novčane nadoknade od strane drugih država, organizacija i institucija. Javni funkcioner može primiti jedino nadoknadu za smještaj, putne troškove i sl.

## **Nespojivost funkcija**

Zakonom o konfliktu interesa ne precizira se koje funkcije su nespojive. Nespojivost funkcija, međutim, obično je propisana zakonskim

aktima koje regulišu konkretnе slučajeve. Tako, na primjer, Zakon o lokalnoj samoupravi u klauzuli o konfliktu interesa (član 91 Zakona) navodi koje su javne funkcije na lokalnom nivou nespojive, a slične odredbe postoje i u Zakonu o državnim službenicima i namještenicima.

## **Kumulacija funkcije odbornika i posla lokalnog službenika ili namještenika**

Zakon o konfliktu interesa nije propisao slučajeve nespojivosti funkcija lokalnih javnih funkcionera i drugih poslova u jedinici lokalne samouprave, pa istovremeno vršenje funkcije odbornika i poslova lokalnog službenika i namještenika u smislu Zakona o konfliktu interesa ne predstavlja konflikt interesa ili postupanje suprotno ovom zakonu.<sup>11</sup> Međutim, lokalni javni funkcioner treba da ima u vidu da nespojivost funkcija na lokalnom nivou detaljno reguliše Zakon o lokalnoj samoupravi u klauzuli o konfliktu interesa (član 91).

Zakon o lokalnoj samoupravi u članu 91 određuje da su sljedeći poslovi nespojivi:

- posao predsjednika opštine i funkcija odbornika;
- posao potpredsjednika opštine i funkcija odbornika;
- posao glavnog administratora i funkcija odbornika;
- posao lokalnog funkcionera i druge lokalne javne funkcije;
- posao lokalnog funkcionera i članstvo u organima upravljanja javnih službi;
- članstvo u skupštini i organima upravljanja javnih službi i poslovi starještine organa, lokalnih službenika i namještenika;
- predsjednik i potpredsjednik opštine, glavni administrator i lokalni javni funkcioneri ne mogu biti angažovani od strane javnih službi, pravnih i fizičkih lica za obavljanje bilo kojih poslova koji su povezani sa poslovima organa lokalne samouprave i u funkciji su ostvarivanja njihovih prava i interesa pred lokalnim organima.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Iz mišljenja Komisije za utvrđivanje konflikta interesa, broj 1485/2, od 04. novembra 2005. godine.

<sup>12</sup> Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Crne Gore, član 91.

## **Članstvo u fondovima, zavodima, javnim ustanovama i sl.**

Zakon o konfliktu interesa ne navodi da li članstvo u fondovima, zavodima, javnim ustanovama i sličnim organizacijama predstavlja konflikt interesa. Međutim, prema ocjeni Komisije za utvrđivanje konflikta interesa, a u smislu Zakona o privrednim društvima i Zakona o konfliktu interesa, organizacije na koje su prenijeta javna ovlaštenja, u koje spadaju i fondovi, zavodi i javne ustanove, ne ubrajaju se u privredna društva. Shodno tome, članstvo javnog funkcionera u navedenim organizacijama ne predstavlja konflikt interesa.<sup>13</sup>

## **Članstvo u organima privrednih društava**

Odredbom člana 15 Zakona propisano je da javni funkcijonер ne može biti član privrednog društva, osim skupštine akcionara. Izuzetak su privredna društva čiji je većinski vlasnik država. U ovom slučaju, javni funkcijonер, osim člana Vlade, sudija Ustavnog suda, sudija, državni tužilac i zamjenik državnog tužioca, mogu biti članovi u jednom upravnom odboru privrednog društva.

Odredba člana 15 stav 2 Zakona o konfliktu interesa prвobitno je propisivala da javni funkcijonер može biti član organa jednog privrednog društva u kome je vlasnik država, odnosno jedinica lokalne samouprave.

Ustavni sud Republike Crne Gore, Odlukom U.br. 66/04, utvrdio je da odredba člana 15, stav 2 Zakona o konfliktu interesa nije u saglasnosti sa Ustavom Republike Crne Gore, jer se njome povređuje ustavni princip nespojivosti funkcije iz čl. 93, 106 i 111 Ustava.

Nakon odluke Ustavnog suda, Skupština Republike Crne Gore donijela je Zakon o dopuni Zakona o konfliktu interesa kojim je član 15 dopunjeno stavom 2, koji glasi: »Izuzetno, javni funkcijonер, osim člana Vlade, sudija Ustavnog suda, sudija, Državni tužilac i zamjenik državnog tužioca, može

---

<sup>13</sup> Iz mišljenja Komisije za utvrđivanje konflikta interesa, broj 1546/2, od 04. novembra 2005. godine.

biti član jednog privrednog društva u kome je vlasnik država, odnosno jedinica lokalne samouprave«.<sup>14</sup>

## **Upravljačko pravo u privrednim subjektima**

Zakon o konfliktu interesa određuje da je javni funkcijer koji ima vlasnička prava u privrednom društvu dužan da u roku od 15 dana nakon stupanja na funkciju prenese pravo upravljanja na drugo lice ili posebno tijelo, koje će upravljati privrednim subjektom na račun javnog funkcijera do prestanka njegove/njene funkcije. Upravljačka prava javni funkcijer ne smije prenijeti na povezana lica, koja su članom 4 Zakona o konfliktu interesa definisana kao »srodnici javnog funkcijera u pravoj liniji, u pobočnoj liniji do drugog stepena, srodnici po tazbini do prvog stepena, bračni i vanbračni drug, usvojilac i usvojenik, kao i ostala lica sa kojima je javni funkcijer u ličnoj ili poslovnoj vezi«.<sup>15</sup>

## **Članstvo u nevladinim, sportskim, humanitarnim i kulturnim organizacijama**

Članom 16 Zakona o konfliktu interesa, određeno je da javni funkcijer može biti član nevladinih organizacija i drugih pravnih lica koja obavljaju naučnu, humanitarnu, kulturnu, sportsku i dr. djelatnost, bez prava na nadoknadu, osim naknade za putne i druge slične troškove. Na osnovu ove zakonske odredbe članstvo javnog funkcijera u upravnim odborima gore navedenih organizacija ili društava, kada se za rad u istim ne prima naknada, ne predstavlja kršenje Zakona o konfliktu interesa.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Iz mišljenja Komisije za utvrđivanje konflikta interesa, broj 812/2, od 28. aprila 2005. godine.

<sup>15</sup> Zakon o konfliktu interesa, »Službeni list RCG« br. 42/04 i 17/05.

<sup>16</sup> Iz mišljenja Komisije za utvrđivanje konflikta interesa, broj 1546/2, od 04. novembra 2005. godine.

## **Angažman na izradi programa za restrukturiranje privrednog društva i kasnije članstvo u koordinacionom tijelu istog**

U smislu Zakona o konfliktu interesa, ne postoji konflikt interesa, niti kršenje Zakona u slučaju kada je lice koje je učestvovalo u izradi programa restrukturiranja privrednog društva izabrano da bude i član koordinacionog tijela za implementaciju tog programa, samo zbog činjenice da je radio i na njegovoj izradi (pritom se podrazumijeva odsustvo drugih okolnosti koje bi bile uzrok konflikta interesa). Odredbom iz člana 15 Zakona propisano je da javni funkcioner, osim člana Vlade, i sudija Ustavnog suda, sudija, državni tužilac i zamjenik državnog tužioca, može biti član u jednom upravnom odboru privrednog društva čiji je većinski vlasnik država.<sup>17</sup>

## **Kumulacija funkcije člana Savjeta Centralne banke, članstva u upravnom odboru javnog preduzeća i članstva u Upravnom odboru Fonda za razvoj privrede**

Kumulacija funkcije člana Savjeta Centralne banke, članstva u upravnom odboru javnog preduzeća i članstva u Upravnom odboru Fonda za razvoj privrede u smislu Zakona o konfliktu interesa ne predstavlja konflikt interesa ili postupanje suprotno Zakonu. Po ocjeni Komisije, fondovi, zavodi, javne ustanove i sl. nijesu privredna društva u smislu Zakona o privrednim društvima i Zakona o konfliktu interesa, te stoga članstvo u upravnim tijelima istih ne predstavlja konflikt interesa.<sup>18</sup>

## **Ostvarivanje prihoda na osnovu autorskih prava**

Zakona o konfliktu interesa propisuje da javni funkcioner može obavljati i druge poslove mimo onih koje profesionalno obavlja (vajar, slikar

---

<sup>17</sup> Iz mišljenja Komisije za utvrđivanje konflikta interesa, broj 812/2, od 28. aprila 2005. godine.

<sup>18</sup> Iz mišljenja Komisije za utvrđivanje konflikta interesa, broj 370/4, od 04. novembra 2005. godine.

itd.), ali uz prethodnu saglasnost Komisije za utvrđivanje konflikta interesa i organa koji ga je izabrao ili imenovao za poziciju javnog funkcionera. Prihod ostvaren po ovom osnovu funkcijer je dužan prijaviti Komisiji, koja je za ovu svrhu propisala poseban obrazac (Izvještaj o prihodima i imovini), a koji se podnosi za svaku godinu do kraja februara naredne godine.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Iz mišljenja Komisije za utvrđivanje konflikta interesa dostavljenog 06. 02. 2006 na zahtjev Centra za monitoring.

## VII Primjeri najčešćih situacija konflikta interesa javnih funkcionera

---

Konflikt interesa u vršenju javnih funkcija je, u većini slučajeva, očigledan. Takvi su primjeri u kojima javni funkcijer zaključuje ugovor sam sa sobom ili članovima svoje porodice, kada funkcijer kao član organa nekog privrednog društva sa istim društvom zaključuje ugovor, a naročito su izraženi posebni oblici konflikta interesa u kojima funkcijer, koristeći svoja ovlašćenja, najčešće pri zapošljavanju, ostvaruje neku prednost za člana svoje familije, prijatelja, saradnika, političkog istomišljenika. U ovom slučaju riječ je o nepotizmu i kronizmu, kao širem obliku nepotizma. S druge strane, manje očigledne su situacije koje se karakterišu kao «rizična područja», a u okviru kojih se mogu identifikovati situacije potencijalnog konflikta interesa. Takve situacije, u kojima je moguć konflikt, interesa najčešće su u oblasti dodatnog (honorarnog) zapošljavanja, zaštite povjerljivih informacija prilikom vršenja javne funkcije, poklona i ostalih oblika koristi, «vanjskih imenovanja» u udruženjima građana, nevladinim organizacijama, političkim organizacijama, vladinim tijelima, kao i u drugim profesionalnim organizacijama. U rizična područja za potencijalno pojavljivanje konflikta interesa spada i poslovna ili neka druga aktivnost javnog funkcionera nakon napuštanja javne funkcije.

Najznačajnija istraživanja javnog mnjenja na globalnom nivou, na temu korupcije i konflikta interesa kao njenog pojavnog oblika sprovodi međunarodna organizacija Transparency International, čiji se granak - Transparentnost Srbija, u okviru regionalnih projekata ove mreže, bavi ispitivanjem i analizom stavova građana sa područja Srbije i Crne Gore o konfliktu interesa javnih funkcionera u vršenju javnih poslova. Istraživanje

sprovedeno na uzorku od 993 ispitanika<sup>20</sup> pokazalo je da preko 75% građana prepoznaće situacije očiglednog konflikta interesa, kao što su: kada je ministar vlasnik privatne firme u oblasti kojom se bavi ministarstvo, kada javni funkcioner primi poklon od osobe koja bi od njega mogla da traži neku protivuslugu, kada javni funkcioner pruža informacije o preduzeću koje je u procesu privatizacije licu zainteresovanom za kupovinu preduzeća.

U daljem tekstu predstavljene su karakteristične situacije konflikta interesa javnih funkcionera, od kojih se samo neke mogu «podvesti» pod postojeće odredbe crnogorskog Zakona o konfliktu interesa.

## Primjeri situacija konflikta interesa |

### *Slučaj br. 1 Konflikt interesa pri zapošljavanju*

*Primjer situacije:<sup>21</sup> S obzirom na to da ste rukovodilac službe u opštini, od Vas je zatraženo da preuzmete funkciju predsjedavajućeg Komisije za izbor kandidata za popunjavanje radnog mesta na neodređeno vrijeme u vašoj službi. Jedna od kandidatkinja je u srodstvu sa Vama. Ovo nije poznato ostalim članovima Komisije. Međutim, Vi ste odlučili da ne dozvolite da ovaj odnos utiče na Vašu odluku. Zato predočavate ostalim članovima Komisije ovu situaciju, govoreći im da ćete se uzdržati od davanja konačne ocjene za Vašu rođaku, ali da ćete kao predsjedavajući donijeti konačnu odluku u skladu sa stavovima Komisije. Da li u navedenom primjeru postoji konflikt interesa?*

Načelo nepristrasnosti u postupku zapošljavanja novih službenika je od suštinskog značaja za izbjegavanje nepotizma i kronizma u državnim organima i institucijama. Politika otvorenosti prilikom zapošljavanja novih službenika u ogromnoj mjeri omogućava poštovanje i primjenu pravila i procedura kroz vođenje zapisnika i dokumentovanje cjelokupnog procesa odlučivanja pri odabiru kandidata. Takođe, bilo bi poželjno da se članovi komisije za izbor kandidata ne poznaju međusobno, a ukoliko to nije moguće,

<sup>20</sup> Sukob javnih i privatnih interesa i sloboden pristup informacijama, analize propisa i istraživanje javnog mnjenja, Srbija 2003, Transparentnost Srbija, Beograd, 2003.

<sup>21</sup> Rješavanje sukoba interesa – od politike do prakse, OECD, Resursni paket, studija slučaja.

njihova poznanstva je potrebno konstatovati u zapisniku. Ukoliko se kandidat za popunjavanje radnog mesta i član komisije »dobro poznaju«<sup>22</sup> (kao što je to slučaj u navedenom primjeru srodničkih odnosa), potrebno je predvidjeti mehanizam za izuzeće iz postupka. Znači, u primjeru koji smo naveli, postojaće konflikt interesa ako predsjednik komisije ne zatraži izuzeće ili ne bude izuzet iz cijelokupnog postupka odlučivanja. S druge strane, opisana situacija može kompromitovati kako ostale članove komisije tako i vjerodostojnost procesa izbora kandidata zbog porodičnog srodstva. Javni ugled je, u ovom slučaju, doveden u pitanje. Ali, i da je predsjednik komisije u navedenom primjeru imao ne tako blisko poznanstvo sa kandidatom za popunjavanje radnog mesta, u svakom slučaju bi morao o tome obavijestiti ostale članove komisije, sa tim da ne bi obavezno morao biti izuzet iz postupka.

Zakonom o konfliktu interesa<sup>23</sup> zabranjuje se javnom funkcioneru da »privileguje građane po osnovu političke ili druge pripadnosti, porijekla, ličnih, porodičnih ili rodbinskih veza.«

## *Slučaj br. 2*

### *Konflikt interesa u obavljanju drugih funkcija koje nijesu javne*

*Primjer situacije: Poslanik državnog parlamenta koji je član skupštinske Komisije za raspodjelu sredstava nevladinim organizacijama, istovremeno je i osnivač nevladine organizacije kojoj su odlukom Komisije za raspodjelu sredstava nevladinim organizacijama dodijeljena sredstva iz budžeta opštine. Da li u navedenom slučaju postoji konflikt interesa?*

Crnogorski Zakon o konfliktu interesa propisuje da javni funkcioneri mogu da budu članovi nevladinih organizacija i «drugih pravnih lica koja obavljaju: naučnu, humanitarnu, kulturnu, sportsku ili sličnu djelatnost, bez prava na naknadu, osim naknade za putne i druge slične troškove.»<sup>24</sup>

U navedenom primjeru nije sporno članstvo javnog funkcionera u nevladinoj organizaciji, ali je sporan položaj i uticaj koji on ostvaruje kao član Komisije za raspodjelu sredstava nevladinim organizacijama, pri čemu

<sup>22</sup> Najuspješniji postupci za borbu protiv korupcije, Sukob interesa i kontrola imovine, strana 35, Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju.

<sup>23</sup> Službeni list Republike Crne Gore, „Službeni list RCG“, br. 42/04 i 17/05, član 5, tačka 2.

<sup>24</sup> Isto, član 16.

korist u raspodjeli ostvaruje ona organizacija čiji je javni funkcijonjer osnivač. Komparativna iskustva govore da postoje države koje zabranjuju bilo kakav način finansiranja nevladinih organizacija iz budžeta države, čime se u velikoj mjeri smanjuje rizik za stvaranje situacija eventualnog konflikta interesa javnih funkcijonera i korupcije. Hrvatski Zakon o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti RH, s druge strane, sadrži precizniju odredbu kada je u pitanju uticaj koji javni funkcijonjer može da izvrši u pogledu odlučivanja na višem nivou vlasti. U pomenutom Zakonu stoji da je javnom funkcijoneru zabranjeno »koristiti položaj dužnosnika utjecanjem na odluku zakonodavne, izvršne ili sudske vlasti kako bi postigli osobni probitak ili probitak povezane osobe, neku povlasticu ili pravo, sklopili pravni posao ili na drugi način interesno pogodovali sebi ili drugoj povezanoj osobi«.<sup>25</sup> Crnogorski Zakon propisuje da je javnom funkcijoneru zabranjeno da privilegije građane po osnovu političke, rodbinske, porodične ili bilo koje druge povezanosti, ali ne sadrži konkretne odredbe u pogledu zabrane ponašanja javnog funkcijonera koji se nađe u opisanoj situaciji. Postojeći Zakon o konfliktu interesa potrebno je poboljšati uvođenjem novih mehanizama, naročito u pogledu izuzeća javnih funkcijonera iz postupka odlučivanja o raspodjeli državnih sredstava nevladinim organizacijama. U navedenom primjeru postoji očigledan konflikt interesa. Javni funkcijonjer koji se nađe u situaciji da kao član državne komisije može da odlučuje u korist njemu povezanih lica nalazi se u situaciji potencijalnog konflikta interesa.

Potrebno je Zakon osnažiti i u pogledu definisanja potencijalnog konflikta interesa, predvidjeti situacije potencijalnog konflikta interesa i propisati postupak ili okvirnu politiku za njegovu prevenciju i rješavanje. Javni funkcijonjer treba da je svjestan činjenice da situacija potencijalnog konflikta interesa, ukoliko se ne zaobiđe, vodi ka očiglednom konfliktu interesa. Potrebno je obavezati javnog funkcijonera da, u situaciji kada posumnja da postoji potencijalni konflikt interesa, obavijesti nadzorni organ i rukovodioca službe u kojoj je zapošljen, koji treba da preuzmu određene mjere u cilju izbjegavanja pomenute situacije.

---

<sup>25</sup> Zakon o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti RH, članak 6.

### **Slučaj br. 3**

#### **Konflikt interesa u javnim nabavkama**

*Primjer situacije: Vi obavljate funkciju glavnog administratora u opštini u čijoj zgradi treba da se obavi rekonstrukcija velike, plenarne sale. Od stručnog lica ste zatražili procjenu troškova za izvođenje radova u toj sali i objavili ponudu za lokalno nadmetanje za izvođenje radova. Na tender se javio jedan ponuđač koji je zadovoljio sve uslove i potrebe naručioca posla. Međutim, nakon zaključivanja ugovora sa dobavljačem, nastala je potreba izvođenja novih radova koji ugovorom nijesu bili predviđeni, a za koje pomenuti dobavljač ne raspolaže svim specifičnim kvalifikacijama. S obzirom na to da nijedan od ponuđača na raspisanom tenderu nije zadovoljio uslove za sklapanje ugovora o tenderu za izvođenje novih radova, odlučili ste da od resornog ministarstva zatražite pomoć. Ministarstvo Vam je izašlo u susret i procijenilo da će za izvođenje tih radova biti potrebno izdvajiti duplo veću sumu novca od planirane, izrazivši spremnost da Vam pomogne. Svjesni ste činjenice da bi Vam odobreni višak sredstava dobro došao za kupovinu opreme za potrebe plenarnih zasjedanja u pomenutoj sali, ali nijeste sigurni u namjere koje imaju predstavnici Ministarstva. Ukoliko biste prihvatali ponudu Ministarstva, da li biste se našli u situaciji konflikta interesa?*

Najočigledniji način da se nabavka »namjesti« željenoj strani jeste sprovođenje procesa javnih nabavki bez ikakvog nadmetanja, putem posrednog ili neposrednog pregovaranja,<sup>26</sup> kao što je to slučaj u navedenom primjeru »pregovaranja sa nadležnim ministarstvom koje treba da angažuje izvođača radova«. Istina, postoje situacije u kojima je dozvoljeno neposredno pregovaranje, jedna od njih je upravo nalik prethodno opisanoj – kada već postoji ugovor o nabavci, a nastanu nove potrebe, ili kada postoji samo jedan dobavljač koji može zadovoljiti sve specifične kriterijume navedene u ponudi. Međutim, ako se utvrди da iza opravdanih razloga posrednog ili neposrednog pregovaranja postoje skrivene namjere naručioca posla i sa njim povezanih lica, onda je u pitanju jedan od najraširenijih oblika korupcije. U navedenom primjeru prihvatanje ponude bi značilo »zloupotrebu zakonskih pravila i procedura u procesu javnih nabavki« i prećutnu saglasnost sa već

---

<sup>26</sup> Najuspješniji postupci za borbu protiv korupcije, Javne nabavke, Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju.

korumpiranim predstavnicima ministarstva, što bi neminovno značilo konflikt interesa i korupciju. Brojni su načini na koje javni funkcijonер može da korumpira cjelokupan proces javnih nabavki. Među najčešće situacije spada ona kada funkcijonер specifikaciju određene robe ili usluga učini takvom da ona odgovara određenom ponuđaču, ili kada se ne pruže potpune informacije o uslovima nabavke. Objavlјivanje tendera koji sadrži zahtjeve specifičnih svojstava i karakteristika dizajna, kojima može udovoljiti samo određeni, favorizovani ponuđač, predstavlja, takođe, oblik korupcije koji dovodi do odbijanja ponuda ostalih ponuđača kao neodgovarajućih, čime se oni stavljanju u neravnopravan položaj.

#### *Slučaj br. 4 Konflikt interesa pri prijemu poklona i privilegija*

*Vi ste predsjednik državne komisije koja se bavi antikorupcijskom inicijativom. Pomoćnik ministra ministarstva pod čijom je nadležnosti državna komisija kojom vi upravljate saopštio Vam je da će za potrebe revizije antikorupcijskog zakonodavstva ministarstvo, pored članova komisije kojom Vi upravljate, uključiti i partnera - međunarodnu organizaciju koja pruža konsultantske usluge. U toku revizije, konsultant iz pomenute organizacije pozove pomoćnika ministra da prisustvuje na međunarodnom filmskom festivalu u Francuskoj, čije je organizovanje potpomogla, sa tim da bi troškove putovanja i smještaja za pomoćnika preuzela sama organizacija. Svakako bi se za pomoćnika ministra obezbijedili i susreti na svečanim prijemima u Francuskoj, kako bi mu se omogućilo da se upozna i sa ostalim funkcijonerima drugih zemalja iz njegove branše. Pomoćnik ministra vam saopštava kako bi se rado odazvao pozivu da ga ne sprečavaju poslovne obaveze koje su neodložne, te vam određuje da umjesto njega oputujete za Francusku, sa obrazloženjem da bi odbijanje takve ponude bilo uvredljivo za konsultanta iz pomenute organizacije. Da li biste se, prihvatanjem ponude, našli u situaciji konflikta interesa?*

Pravilo je da javni funkcijoneri, ali i ostali državni službenici, ne smiju da primaju poklone i povlastice veće vrijednosti. Ukoliko se desi da je javnom funkcijoneru uručen poklon ili povlastica protivno njegovoj volji, funkcijonер

ima obavezu da o tome, u pisanoj formi, obavijesti nadležni organ, u našem slučaju, Komisiju za utvrđivanje konflikta interesa. Iskustva iz drugih zemalja govore da većina javnih funkcionera, kada se nađu u situaciji prihvatanja poklona ili povlastica koji mogu biti kompromitujući, osjeća neprijatnost kada treba usmeno da saopšte sve detalje vezane za takve slučajeve. Zato se funkcioneru omogućava da pismeno zabilježi svoju verziju priče, a po pravilu, potrebno je obavezati i državni organ u kome je funkcijer zapošljen da preduzme odgovarajuće korake u cilju objelodanjivanja istinitih činjenica i zaštite ličnosti funkcijera. U navedenom primjeru ponude upućene predsjedniku jedne državne komisije postojaće konflikt interesa ako se ponuda prihvati, jer poklon od konsultanta predstavlja rizik<sup>27</sup> da se ova situacija protumači kao pokušaj kompromitovanja i pomoćnika ministra i pomenutog predsjednika državne komisije. Opravданje se ne može naći u tome što je prihvatanje ponude nametnuto od strane nadležnih, u ovom slučaju pomoćnika ministra, jer je funkcijer u tom slučaju obavezan da o svemu obavijesti nadzorni organ.

U nekim slučajevima, poklon ili povlastica se mogu prihvati ako su primljeni u vezi sa obavljanjem službene dužnosti ili su za javno dobro. Takvi pokloni i povlastice postaju vlasništvo organa u kojem je funkcijer zapošljen. Pokloni manje vrijednosti se mogu prihvati, a moguće je i da funkcijer prihvati i neku posebnu ponudu koja nije u vezi sa obavljanjem njegove javne funkcije.

## Primjeri situacija konflikta interesa

Nacionalno antikorupcijsko zakonodavstvo treba da bude usmjereni ka uspostavljanju mehanizama identifikacije i prevencije konflikta interesa u vršenju javnih funkcija. Da bi rješavanje konflikta interesa bilo moguće, potrebno je, prije svega, poraditi na postavljanju visokih etičkih standarda u obavljanju javne funkcije i na uspostavljanju i primjeni mjera odgovornosti za svaku zloupotrebu u obavljanju javne funkcije.

Građanima treba da bude omogućen slobodan pristup informacijama

---

<sup>27</sup> Rješavanje sukoba interesa – od politike do prakse, OECD, Resursni paket, studija slučaja.

javnog karaktera, u koje spadaju informacije koje se tiču tenderske dokumentacije javnih nabavki, zarade i imovine javnih funkcionera, finansiranja političkih partija, finansiranja nevladinih organizacija. Takođe, potrebno je unaprijediti postojeći zakonski okvir u pogledu članstva i rada javnih funkcionera u organima privrednih društava, pooštriti mjere odgovornosti kada je u pitanju uticaj koji javni funkcioneri mogu izvršiti na proces javnih nabavki, unaprijediti mehanizme podnošenja imovinskih kartona javnih funkcionera, ali i finansijskih izvještaja političkih partija. Sve navedene informacije treba da budu dostupne svim zainteresovanim i objavljivane u skladu sa zakonom kako bi se obezbijedila potpuna transparentnost. Za efikasnu redukciju i rješavanje i za prevenciju konflikta interesa neophodna je obuka javnih funkcionera o konfliktu interesa.

Neophodno je uključivanje što većeg broja domaćih i stranih vladinih i nevladinih organizacija u proces monitoringa implementacije Zakona o konfliktu interesa i ostalih antikorupcijskih zakona u Crnoj Gori. CEMI je, u okviru svojih aktivnosti, u 2004. godini sproveo istraživanje koje pokazuje da je, od oko 1680 javnih funkcionera, 120 u situaciji potencijalnog konflikta interesa.

Pored edukacije javnih funkcionera o konfliktu interesa i srovođenja kvalitetnog monitoringa implementacije postojećih mehanizama koji za cilj imaju prevenciju konflikta interesa i suzbijanje korupcije, potrebno je raditi na usavršavanju onih mehanizama koji nijesu direktno predviđeni zakonom, ali ih on podržava. Takav mehanizam predstavlja baza podataka koja treba da sadrži podatke javnog karaktera koji se tiču rada, funkcionisanja i finansiranja javnih funkcionera i njihovih službi. CEMI je pripremio bazu podataka koja sadrži informacije koje se tiču finansiranja političkih partija, imovine i zarada javnih funkcionera i tenderske dokumentacije javnih nabavki. Putem baze podataka, koja će biti prezentovana na internet sajtu, svako će biti u mogućnosti da samostalno, pretraživanjem, dobije informacije o eventualnom sukobu interesa javnog funkcionera i mogućim oblicima korupcije.

# VIII Potencijalni konflikt interesa i mehanizmi prevencije

## Potencijalni sukob interesa - zakonski okvir

Pravilno definisanje termina »konflikt interesa« u zakonima i drugim pravnim aktima zemalja u velikoj mjeri doprinosi jednostavnijoj identifikaciji i djelotvornijem rješavanju konfliktnih situacija u vršenju javnih dužnosti i funkcija. Upravo definicija konflikta interesa, generalno, treba da obuhvata sve oblike postojanja konflikta interesa i da sadrži početne smjernice kojih nadležni organi treba da se pridržavaju u procesu identifikacije i rješavanja konflikta interesa. U Zakonu o konfliktu interesa, on se definiše kao »sukob interesa koji postoji kada javni funkcioner privatni interes stavlja ispred javnog interesa, radi sticanja materijalne koristi ili privilegija za njega ili s njim povezana lica.«<sup>28</sup> Ako sukob interesa definišemo na ovaj način, onda govorimo o »aktuuelnom«<sup>29</sup> ili »očiglednom sukobu interesa«, odnosno o konfliktnoj situaciji koja postoji ili je postojala u određenom trenutku u prošlosti.

Postoje brojni primjeri zakona i drugih pravnih akata čije su definicije sukoba interesa šire, jer predviđaju situacije mogućeg, odnosno budućeg konflikta interesa. Situacija u kojoj javni funkcioner ima privatne interese koji su takvi da bi se sukob interesa pojavio ako bi se funkcioner prihvatio izvršavanja određenih poslova u budućnosti, naziva se situacijom potencijalnog konflikta interesa. To je zajednički termin za sve situacije u kojima bi

<sup>28</sup> Zakon o konfliktu interesa, „Službeni list RCG“, br. 42/04 i 17/05, član 4.

<sup>29</sup> OECD Smjernice za rješavanje sukoba interesa u javnoj službi, 27. sjednica Komiteta za javnu upravu, 3-4. april 203. godine, Definisanje sukoba interesa, str. 5.

privatni interes mogao negativno uticati na vršenje javne funkcije. Hrvatski Zakon o sukobu interesa sadrži definiciju potencijalnog konflikta interesa u kojoj se kaže da je »sukob interesa situacija u kojoj su privatni interesi dužnosnika u suprotnosti sa javnim interesom ili kad privatni interesi dužnosnika utječe ili može utjecati na nepristrasnost dužnosnika u obavljanju dužnosti.«<sup>30</sup> I Zakon Bosne i Hercegovine sadrži slična rješenja kada je u pitanju definisanje konflikta interesa – »Sukob interesa postoji u situacijama u kojima izabrani zvaničnici, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici imaju privatni interes koji utiče ili može uticati na zakonitost, otvorenost, objektivnost i nepristrasnost u obavljanju javnih funkcija.«<sup>31</sup> Odredba crnogorskog Zakona o konfliktu interesa upućuje na identifikaciju i rješavanje samo očiglednih, aktuelnih situacija konflikta interesa i ne sadrži definiciju potencijalnog konflikta interesa.

Postoje i situacije u kojima se čini da bi privatni interesi mogli negativno da utiću na kvalitetno i savjesno obavljanje javnih funkcija, ali do čega u stvari ni dolazi. Opisana situacija se definiše kao situacija »pojavnog«<sup>32</sup> ili »prividnog konflikta interesa«.

## Identifikacija i rješavanje potencijalnog konflikta interesa

Sukob interesa koji je prepoznat kao očigledan i koji se vezuje za konfliktnu situaciju koja traje ili je postojala u određenom momentu u prošlosti prigodnije je nazvati prekršajem ili zloupotrebom službenog položaja nego konfliktom interesa. Očigledni sukob interesa daleko je najbliži korupciji, te je bolje reći da se i mehanizmi za identifikovanje i rješavanje ovog oblika sukoba interesa koriste više kao mjere u borbi protiv korupcije, a ne kao mjere prevencije i rješavanja konflikta interesa. S druge strane, identifikacija potencijalnog konflikta interesa, u stvari, podrazumijeva prepoznavanje »rizičnih« područja u okviru kojih postoji velika mogućnost da će nastupiti sukob interesa. U slučaju da izostane identifikacija situacije potencijalnog

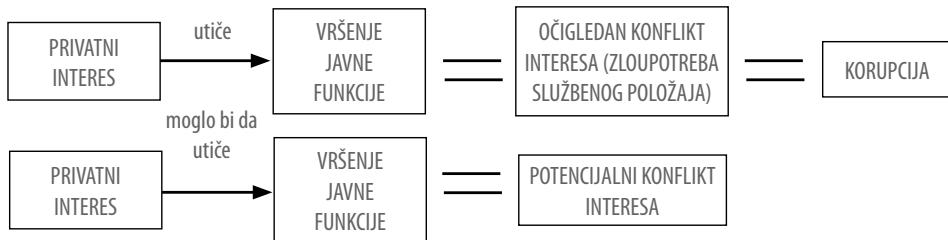
<sup>30</sup> Zakon o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti RH, članak 1, stav 2.

<sup>31</sup> Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH, član 1, stav 5.

<sup>32</sup> OECD Smjernice za rješavanje sukoba interesa u javnoj službi, 27. sjednica Komiteta za javnu upravu, 3.-4. april 203. godine, Definisanje sukoba interesa, str. 5.

konflikta interesa i ne bude sproveden djelotvoran proces rješavanja takve situacije od strane javnog funkcionera i nadležnog organa, sasvim je sigurno da će u određenom trenutku potencijalni konflikt interesa prerasti u očiglednu konfliktnu situaciju.<sup>33</sup>

Grafik 1



### ➤ **Kako prepoznati situaciju potencijalnog konflikta interesa?**

U OECD-ovom Resursnom paketu<sup>34</sup> predstavljene su specifične tehnike, instrumenti i strategije za djelotvorniju identifikaciju i rješavanje konflikta interesa, kao i za prevenciju slučajeva koji se odnose na potencijalni konflikt interesa. Jedan od najčešće korišćenih instrumenata za identifikaciju potencijalnog konflikta interesa predstavljaju testovi, odnosno pitanja upućena javnom funkcioneru, a definisana u okviru politike organa ili službe u kojoj funkcioner obavlja svoju dužnost. Pitanja su formulisana na sljedeći način:

- a) Koje dužnosti i ovlašćenja obavlja javni funkcioner, odnosno za koje je dužnosti i ovlašćenja javni funkcioner odgovoran?**

Prvi korak u procesu identifikacije potencijalnog konflikta interesa treba, svakako, da bude usmjeren ka objavljivanju svih dužnosti i ovlašćenja koje javni funkcioner obavlja kako bi se utvrdio obim odgovornosti za funkciju koju obavlja.

<sup>33</sup> Objašnjenje grafika 1.

<sup>34</sup> Resursni paket, Rješavanje sukoba interesa – od politike do prakse, OECD, 2003. godine.

- b) Da li javni funkcioner ima privatne interese koji su takve vrste da se mogu sukobiti sa vršenjem javne dužnosti javnog funkcionera?**

Ukoliko pomenuti privatni interesi ne postoje trenutno, ali je moguće da će ih javni funkcioner imati u budućnosti i da će uticati na vršenje javne funkcije, radi se o potencijalnom konfliktu interesa. Situacija potencijalnog konflikta interesa ne predstavlja prekršaj, te ne možemo govoriti o sankcijama u ovom slučaju. Postoje mjere koje javni funkcioner i organ u kojem je funkcioner zapošljen preduzimaju u cilju prevazilaženja situacije potencijalnog konflikta interesa i prevencije sukoba interesa.

- c) Da li je nadležni organ definisao administrativnu proceduru za prevazilaženje situacije potencijalnog konflikta interesa javnog funkcionera?**

Javni funkcioner koji se nađe u opisanoj situaciji, dužan je upoznati nadležne u službi ili organu u kojem je zapošljen sa situacijom potencijalnog konflikta interesa, dok, s druge strane, nadležni u službi ili organu treba da pokrenu administrativnu proceduru u cilju efikasnog identifikovanja situacije potencijalnog konflikta interesa, prevazilaženja problema i prevencije konflikta interesa. Ukoliko izostanu koraci na ovom planu, potencijalni konflikt interesa pretvara se u situaciju konflikta interesa, što za rezultat ima prekršaj i korupciju.

## »Rizična područja«<sup>35</sup> za pojavu konfliktnih situacija

### ➤ Dodatno (honorarno) zapošljenje

Sasvim je logično da se privatni interesi javnom funkcioneru ne mogu zabraniti. U situacijama zadovoljavanja privatnih interesa javnih funkcionera najbitnije je definisati politiku i administrativnu proceduru za odobravanje dodatnog zapošljenja javnom funkcioneru. Neophodno je da se politika odobravanja drugog zapošljenja sprovodi javno i transparentno kako bi svи

---

<sup>35</sup> Isto, Identifikacija »rizičnih područja« sa potencijalom za sukob interesa.

zapošljeni bili upoznati sa samom politikom i mjerama koje se preduzimaju. Potrebno je utvrditi proceduru prijavljivanja dodatnog zapošljenja, davanja ovlaštenja za honorarni posao, ali i identifikovati potencijalni sukob interesa koji bi mogao proizaći iz odobrenog, dodatnog zapošljenja. Primjer za opisani slučaj predstavlja situacija u kojoj je javni funkcioner istovremeno i član borda direktora u privrednom društvu u kojem za svoj rad prima nadoknadu.

### ➤ **Ugovori**

Da bi se osiguralo da zapošljeni koji učestvuju u pisanju i sproveđenju ugovora neće zloupotrijebiti svoje položaje i funkcije, potrebno je da prijave postojanje bilo kakvog privatnog interesa koji ima veze sa ugovorom. Potrebno je da postoji uređena procedura za poništavanje ugovora ako se dokaže postojanje potencijalnog konflikta interesa i postojanje namjera pojedinaca da bi mogli kompromitovati samu realizaciju ugovora. Naročito su karakteristične situacije mogućeg konflikta interesa prilikom zaključenja ugovora o tenderima u procesu javnih nabavki koje se smatraju jednim od najrizičnijih područja kada je u pitanju konflikt interesa i korupcija.

### ➤ **Spoljna imenovanja**

Imenovanje javnih funkcionera na drugu javnu funkciju u državnom odboru, komisiji ili nadzornom organu, kao i imenovanje funkcionera u odboru nevladine organizacije, udruženja građana, političke, naučne, humanitarne ili bilo koje druge profesionalne organizacije predstavlja jedno od rizičnih područja potencijalnog konflikta interesa. Organ ili služba u kojoj je funkcioner zapošljen je dužna da definiše proceduru za davanje odobrenja za ovu vrstu imenovanja i da utvrdi politiku za razmatranje mogućeg konflikta interesa javnog funkcionera. Karakterističan primjer spoljnih imenovanja u okviru kojih je moguć konflikt interesa predstavlja situacija u kojoj je javni funkcioner imenovan za člana komisije za raspodjelu državnih sredstva nevladinim organizacijama ili situacija u kojoj je funkcioner imenovan za člana komisije za izbor kandidata za popunjavanje radnih mjesta.

### ➤ **Novo zapošljenje i poslovi nakon napuštanja javne funkcije**

Ukoliko javni funkcioner napusti javnu funkciju, dužan je upoznati nadležne iz službe u kojoj je obavljao tu funkciju sa izborom novog zapošljenja ili poslovnih aktivnosti. Pri tom je potrebno da postoji utvrđena procedura po

kojoj se javnom funkcioneru odobrava novo zapošljenje, kao i politika putem koje nadležni rukovodioci državnog organa ili službe mogu identifikovati situacije potencijalnog konflikta interesa prilikom pregovora funkcionera o novom imenovanju ili zapošljenju. Vrlo su česti slučajevi zloupotrebe službenih informacija od strane javnog funkcionera nakon napuštanja javne funkcije ili prije napuštanja javne funkcije ili u toku pregovaranja za novo radno mjesto i zapošljenje.

## Zaključak |

Crnogorski Zakon o konfliktu interesa, kao što je već rečeno, ne bavi se definicijom potencijalnog konflikta interesa, niti predviđa posebne mehanizme kojima se obezbjeđuje prevencija i rješavanje potencijalnih konfliktnih situacija. Zakonskom odredbom kojom se definišu pojmovi koji se tiču konflikta interesa, potrebno je predvidjeti i situacije potencijalnog i prividnog konflikta interesa. Područja sa potencijalnim konfliktom interesa treba da budu identifikovana od strane organa, službi i organa lokalne samouprave koji kroz posebnu politiku i administrativnu proceduru treba da razviju mehanizme prevencije mogućih konfliktnih situacija i zaštite svih povjerljivih informacija i procedura za donošenje odluka unutar organa, službe ili organizacije.

# **IX Sukob interesa u vršenju javnih poslova:<sup>36</sup> međunarodni standardi, uporedno zakonodavstvo i praksa i iskustva zemalja u tranziciji**

Sa stanovišta međunarodnih standarda i njihove primjene u praksi sukob interesa u vršenju javnih poslova obično se definiše kao ponašanje javnog funkcionera ili službenika (izabranog ili imenovanog) koji svoj posao obavlja pod uticajem privatnih interesa. Tako npr. Smjernice Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) iz 2003. godine navode da „sukob interesa nastaje iz sukoba između javnih dužnosti i privatnog interesa javnih funkcionera, sa posljedicom mogućeg neprimjerenog vršenja njihove javne funkcije i odgovornosti“. Većina propisa iz ove oblasti je, stoga, preventivnog karaktera i ima ulogu sprečavanja potencijalne situacije suprotstavljanja javnih i privatnih interesa uvođenjem široke lepeze mjera. Još 1999. godine Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Savjeta Evrope je u preporuci br. 60 (1999) poručio da u takvoj situaciji javni funkcioneri treba da istupe iz procesa donošenja odluka. Međutim, s obzirom na to da je institut sukoba interesa dio antikorupcijskog mehanizma mnoga iskustva ukazuju da insistiranje na prevenciji nije dovoljno, već i da je određeni stepen sankcionalisanja postojećeg ponašanja od izuzetne važnosti za njegovu djelotvornost. Zbog toga se sa etičkih kodeksa o ponašanju javnih funkcionera sve više prelazi na usvajanje posebnih zakona sa jasnim kaznenim odredbama. Ipak, ovdje je potrebno napraviti razliku od instituta

<sup>36</sup> Termin „sukob interesa“ je odabran jer je primjerenoj izrazu na južnoslavenskim jezicima.

U prilog tome ide činjenica da zakoni Hrvatske, BiH i Srbije iz ove oblasti koriste u nazivu upravo taj termin, za razliku od termina „konflikt interesa“ kojeg koristi zakon u Crnoj Gori.

zloupotrebe službenog položaja kao najvećeg stepena koruptivnog ponašanja i krivičnog djela. U činjenju ovog djela privatni interes je već kompromitovao vršenje javne dužnosti nanoseći štetu, najčešće finansijske prirode, putem direktnе finansijske koristi koju je pribavio funkcioner, dok su sankcije za sukob interesa u vršenju javne dužnosti uglavnom političke prirode. Međutim, takvo ponašanje može poslužiti kao prvi indikator u procesiranju zloupotrebe službenog položaja kao krivičnog djela.

S druge strane, političko sankcionisanje prolazi i kroz institut nespojivosti izabranih ili imenovanih funkcija, kao jedan od vidova sukoba interesa. U praksi se ovaj institut često navodi kao sukob interesa, mada u se odnosu na ranije pomenutu definiciju ne može reći da se radi *stricto sensu* o sukobu privatnog i javnog, već o dva javna interesa koja imaju istu posljedicu – neprimjereno ponašanje javnog funkcionera.

Ovaj tekst ima za cilj da pregledom međunarodnih standarda i pojedinih zakonskih rješenja koja ih implementiraju ukaže na neophodnost sveobuhvatnog pristupa u rješavanju situacija suprotstavljenih interesa (I). To stoga što praksa zemalja u tranziciji pokazuje da još uvijek domet ovog instituta nije najbolje shvaćen, pa se često te zemlje karakterišu kao „visoko rizične“ po pitanju konflikta interesa, a time i korupcije (II).

## I Pregled osnovnih međunarodnih standarda i pojedinih zakonskih rješenja koja ih implementiraju

Ponekad je teško izbjegći suprotstavljanje ličnih interesa pri donošenju odluka ili preduzimanju određenih radnji u javnom sektoru. Ali javni poslovi se obavljaju u opštem interesu te je neprimjereno uplitanje bilo kog drugog interesa sa njima - premlisa je na kojoj počiva institut sukoba interesa po međunarodnim standardima.

### IA) Međunarodni instrumenti

Prvi od međunarodnih instrumenata koji je potvrđuje ovu premlisu je „Međunarodni kodeks ponašanja javnih funkcionera“ (u daljem tekstu: Međunarodni kodeks), koji čini Aneks Rezolucije 51/59 Generalne Skupštine Ujedinjenih nacija posvećen Akciji protiv korupcije od 12. decembra 1996. godine. U dijelu „Opšta načela“ ovaj instrument navodi:

- „1. Javna funkcija, definisana po domaćem pravu, predstavlja položaj povjerenja koji implicira obavezu djelovanja u javnom interesu. Prema tome, krajnja privrženost javnih funkcionera treba da se izražava prema javnim interesima njihove zemlje, ispoljenim kroz demokratske institucije vlasti.
2. Javni funkcioneri će se starati da vrše svoju funkciju i dužnost poštovanjem efikasnosti, djelotvornosti i integriteta, u skladu sa zakonima i administrativnim politikama. U svako doba oni će težiti da obezbijede da se javnim resursima za koje su odgovorni upravlja na najefikasniji i najdjelotvorniji način.
3. Javni funkcioneri moraju da paze da budu pošteni i nepristrasni u vršenju svojih funkcija, a naročito u odnosima sa javnošću. Oni ne smiju ni u kom momentu dodijeliti preferencijalni tretman bilo kojoj grupi ili pojedincu ili nepropisno diskriminisati bilo koju grupu ili pojedinka, ili na bilo koji drugi način zloupotrijebiti ovlasti ili položaj koji im je povjeren.“

Iz ovako postavljenog načela jasno proizilazi da:

- prilikom suprotstavljenih javnih i drugih interesa javni funkcioneri moraju suspendirati vršenje javne funkcije;
- javna percepcija javne funkcije ima veliki uticaj na nivo odgovornosti javnog funkcionera.

Nadalje, u poglavljju „Sukob interesa”, Međunarodni kodeks propisuje:

„Javni funkcioneri ne smiju koristiti službeni položaj za nepropisno unapređenje svog ličnog ili finansijskog interesa, odnosno interesa njihove porodice.

Oni ne smiju ući u sklapanje ugovora, zadobiti poziciju ili funkciju ili imati bilo koji finansijski, komercijalni ili drugi sličan interes koji je nespojiv sa njihovim položajem, funkcijom ili dužnostima ili vršenju istih.”

Mora se primijetiti da je ova definicija prilično široko postavljena, jer obuhvata i dio krivičnog djela zloupotrebe službenog položaja. Međutim, ako se ima na umu pravna priroda ovog međunarodnog instrumenta

(Rezolucija Generalne skupštine UN) koja nema obavezujući karakter i mogućnost koercitivnog (prisilnog) djelovanja, tako i ova definicija ima funkciju postavljanja opšte prihvaćenog načela međunarodnog prava.

Ipak, 14. decembra 2005. stupila je na snagu Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije (u daljem tekstu: Konvencija) kao obavezujući instrument jer ju je ratifikovalo 30 zemalja članica UN-a, a očekuje se da to učini i Skupština Srbije i Crne Gore. Konvencija iz Meride, kako se još, po mjestu usvajanja, ovaj instrument i zove, prvi je globalni obavezujući instrument koji o sukobu interesa, kao opštem pojmu, govori u članu 8, st. 5:

„Svaka država ugovornica će, gdje to odgovara, te u skladu sa osnovnim načelima svog unutrašnjeg zakonodavstva, nastojati da utvrdi mjere i sisteme kojima se od javnih funkcionera zahtijeva da odgovarajućim organima daju izjave u vezi, između ostalog, sa svojim spoljnim djelatnostima, zapošljenjem, investicionim ulaganjima, dobrima i znatnijim poklonima ili koristima iz kojih može proisteći sukob interesa u pogledu njihovih funkcija javnih funkcionera.”

Novina u odnosu na do sada postojeće međunarodne instrumente (Međunarodni kodeks, ili Preporuke Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Savjeta Evrope, odnosno smjernice OECD-a) sadržana je u tački 6 člana 8, koja glasi:

„Svaka država ugovornica će, u skladu s osnovnim načelima svog unutrašnjeg zakonodavstva, razmotriti mogućnost preuzimanja disciplinskih i drugih mjer protiv javnih funkcionera koji krše kodekse ili standarde utvrđene u skladu sa ovim članom.”

Iako se termin „razmotriće mogućnost” obično tumači kao znak pravne slabosti određenog instrumenta jer je hipotetičke naravi, ova odredba ipak ima određeni značaj jer prvi put uvodi mogućnost sankcionisanja za kršenje standarda u oblasti sukoba interesa na međunarodnom nivou. Kao što je već pomenuto, za sveobuhvatno postupanje u situacijama konflikta interesa, sve se više prelazi sa disciplinskih na „druge mjeru”, pa se i u tome ogleda značaj ovog instrumenta jer je otvorio vrata širokoj lepezi mjera, od smjene sa funkcije do oduzimanja primanja u određenom iznosu.

Nadalje, Konvencija uvodi još jednu novinu. Naime, u članu 12, povodom mjer koje zemlje ugovornice uvode u privatnom sektoru za sprečavanje korupcije, u stavu 2d) navodi se:

„Sprečavanje sukoba interesa uvođenjem ograničenja, gdje to odgovara i za razuman vremenski period, u pogledu obavljanja profesionalnih djelatnosti bivših javnih funkcionera ili zapošljavanje javnih funkcionera u privatnom sektoru nakon napuštanja javnih funkcija ili penzionisanja tamo gdje su te djelatnosti ili zapošljenje u neposrednoj vezi s funkcijama na kojima su bili ili su ih nadgledali javni funkcioneri za vrijeme svog mandata.“

Za nepoštovanje ovakvih mjeru, Konvencija nalaže državama ugovornicama da preduzmu, gdje to odgovara, mјere za izvršenje djelotvornih, srazmјernih i prohibitivnih kazni u građanskom, upravnom i krivičnom postupku.

Dakle, prvi put imamo i obavezu sankcionisanja sukoba interesa *a contrario*, tj. na teret privatnog interesa koji se suprotstavlja javnom interesu javnog funkcionera. Obično je do sada zabrana sukoba interesa išla na teret javnog funkcionera, ali sada imamo i tzv. drugu stranu pod pritiskom izricanja široke lepeze sankcija. Sve u svemu, Konvencija nije uvela nijedan novi standard u već poznatu definiciju sukoba interesa, ali je zato njen glavni doprinos upravo u naglašavanju i traženju od država ugovornica da preduzmu sveobuhvatne mјere u sprečavanju tog fenomena. Na kraju, činjenica da je institut sukoba interesa konačno priznat na globalnom nivou kao koruptivno ponašanje je, samo po sebi, znak da se njegovo suzbijanje mora shvatiti na najozbiljniji način.

Ipak, ova konvencija, kao i mnoge druge, predstavlja kodifikaciju već postojećih normi koje se nalaze u uporednom zakonodavstvu, pa ćemo najprije vidjeti kako se neke od njih sprovode u razvijenim demokratijama, da bi se u drugom dijelu osvrnuli na probleme zemalja u tranziciji.

### **1 B) Neka uporedna zakonodavstva koja već duže poznaju institut sukoba interesa**

Istoriski gledano, sprečavanje sukoba interesa podudara se s nastojanjem uspostavljanja profesionalne uprave, a kasnije i sa suzbijanjem nepotizma i kronizma (ili favoritizma) u Sjedinjenim Američkim Državama u 19. vijeku. Od tada su ova dva termina usko povezana sa sukobom interesa i uglavnom označavaju sljedeće situacije:

- nepotizam: situacija u kojoj neko lice upotrebljava svoja ovlašćenja kako bi ostvarilo neku prednost za člana svoje porodice (npr. zapošljenje);

- kronizam: širi pojam koji obuhvata situacije u kojima se prednost daje prijateljima i kolegama, a često i drugim bliskim licima u nerodbinskoj vezi (npr. kumovima). U Velikoj Britaniji se kronizam označava izrazima „stare školske veze”, „momci iz starog kluba” i sl.

Prema tome, krug lica sa kojima je povezan javni funkcijonер obavezno u modernim pravnim sistemima mora biti dovoljno širok da obuhvati obje pomenute kategorije. Jednom riječju, sva lica koja od javnog funkcijonera traže „vezu”.

Tako je u SAD, nakon brojnih neuspjelih pokušaja, na snazi Zakon o etici u organima vlasti iz 1978. godine, koji donosi načela etičkih standarda, osniva stalnu komisiju, formalizuje odredbe o sprečavanju sukoba interesa i precizira obaveze prikazivanja imovine i transakcija. Nakon donošenja ovog zakona, naročito brojnim učinili su se prekršaji koji se tiču zadržavanja veza s ranijim poslodavcima, korištenje diskrecije za pomoć poznanicima ili poslovnim partnerima, primanje poklona, pregovaranje o zapošljavanju nakon prestanka službe. Zato je nova revizija Zakona inicirana 1989. godine i znatno je stroža od svih ranijih. Skoro svake godine izdaju se dopunska uputstva radi ispunjavanja striktnijih izvještaja. Pravila su najstroža za funkcionere izvršne vlasti, gdje se postavlja kriterij da je dovoljno da postoji „dojam o potencijalnom sukobu interesa” da bi nastala obaveza da se takva situacija izbjegne. U težim slučajevima izbjegavanja obaveza ili davanja krivih podataka Komisija dostavlja predmet tužiocu radi krivičnog postupka.

U Velikoj Britaniji težište pri regulisanju sukoba interesa je na izabranim funkcijonerima (zakonodavna vlast). Zakon o diskvalifikaciji iz 1975. godine navodi precizan popis položaja na koji se odnose zabrane i koristi se komplementarno s pravilima procedure rada parlamenta. Zatim, uvedena je obaveza registracije interesa koja se odnosi na upravne položaje u javnim i privatnim kompanijama, dopunska zapošljenja, odnose prema strankama (klijentima) - osobito u pogledu profesionalnih konsultacija i zastupanja, pomaganja u kampanjama ili drugih oblika sponzorisanja. Poseban zakon o sprečavanju sukoba interesa u državnim službama zahtijeva predanost javnom interesu, poštenje, časnost, objektivnost, odgovornost i otvorenost.

U Francuskoj osnovnu odredbu predstavlja član 23 Ustava, koji vrlo široko definiše nespojivost funkcija. Prvi put se ovaj termin „incompatibilités” koristi u smislu odredaba o sukobu interesa i sve je prisutniji u mnogim ustavima i posebnim zakonima kao sinonim ili produžena ruka sukobu interesa. Tekst francuskog Ustava glasi:

„Funkcija člana Vlade je nespojiva sa vršenjem bilo kojeg parlamentarnog mandata, bilo koje predstavničke funkcije vršene na profesionalnoj osnovi koja ima nacionalni karakter i sa bilo kojim zapošljenjem u javnom sektoru ili bilo koje profesionalne aktivnosti.“

Članom 25 Ustava propisuje se obaveza donošenja posebnog zakona koji reguliše nespojivost nosilaca zakonodavne funkcije. To je urađeno u Izbornom zakoniku, koji u članovima LO 142 do LO 148 propisuje da je funkcija izabranog poslanika nespojiva sa bilo kojom javnom imenovanom funkcijom ili službom, izuzev profesorske službe ako je na dan izbora lice bilo državni službenik profesorskog ranga. Naročito se potenciraju imenovane funkcije u upravnim odborima javnih preduzeća, direktora javnih preduzeća ili mješovitih društava koje vrše javno-pravna ovlašćenja. Obaveza odstupanja od takvih aktivnosti sankcionisana je odgovarajućim krivično-pravnim odredbama. Međutim, postepeno sve strože ograničavanje na profesionalnu upravnu karijeru i zabrane aktivnosti van službenog položaja u posljednjih nekoliko godina dovele su do neizbjježne fluktuacije u privatni sektor. Upravo iz tog razloga, a Francuska nije usamljen primjer ovog fenomena u svijetu, Konvencija UN protiv korupcije kodifikovala je obaveze država u slučaju prelaska javnog funkcionera u privatni sektor (vidi gore). U Francuskoj su, na primjer, strogo regulisane situacije sukoba interesa nakon prestanka javne funkcije, i to kaznama i do pet godina zatvora. Restrikcija su oslobođene samo naučne i umjetničke institucije.

Slični problemi koji su pratili zemlje razvijene demokratije mogli su se naći i u zemljama u tranziciji. Međutim, domet sukoba interesa u tim zemljama još uvijek je ograničen.

## **II Primjena zabrane po osnovu sukoba interesa u zemljama u tranziciji**

Zajednička karakteristika zemalja u tranziciji u pogledu implementacije instituta sukoba interesa je sljedeća: bez obzira na formalan prelazak iz jednopartijskog u višepartijski sistem, navike i ponašanja naslijedeni iz starog sistema žestoko se odupiru činjenici da više ne smije biti kumulativnih funkcija i uticaja, kako čisto javnih tako javnih i privatnih. U ovom dijelu ograničićemo se na neke od zemalja sa prostora bivše Jugoslavije kako bismo dali kompletну sliku uspješnih i manje uspješnih primjera sprovodenja

instituta sukoba interesa. Kriterij za ocjenu uspješnosti zasniva se prvenstveno na sveobuhvatnosti zakonskih odredaba, te na sprovodljivosti rješenja o zabrani djelovanja za javne funkcionere.

## *II A) Sveobuhvatnost zakonskih odredaba*

U sveobuhvatnosti zakonskih odredaba prednjače Slovenija i Bosna i Hercegovina, koji su, prema tome, najbliži standardima opisanim u prvom dijelu ovog teksta.

U prvom slučaju, Slovenija je već početkom 90-ih godina počela sa primjenom sveobuhvatnog zakonodavstva. Tako je, pored sukoba interesa u užem smislu (javnog i privatnog), regulisala i nespojivosti izabranih i izvršnih funkcija u Zakonu o nespojivosti vršenja javne funkcije sa aktivnostima kojima se ostvaruje dobit iz 1992. godine. Taj zakon najprije obuhvata veoma širok spektar javnih funkcionera na koje se zabrane odnose, a on uglavnom pokriva sve zakonodavne i izvršne funkcije, kako na državnom tako i na lokalnom nivou vlasti. Samo one aktivnosti iz kojih se ne ostvaruje dobit i koje nijesu povezane sa vršenjem javne funkcije, kao što su naučne, kulturne, umjetničke ili novinarske, izuzete su iz primjene ovog zakona. Značajno je da je slovenački zakon postavio i kriterij od 25% udjela u vlasništvu privrednog društva kao osnov za zabranu obavljanja upravljačkih djelatnosti javnih funkcionera u takvim društvima (npr. član upravnog ili nadzornog odbora, odnosno direktor). Ovaj kriterij je kasnije preuzet i u drugim zakonodavstvima, npr. u Hrvatskoj i BiH. Ukoliko dođe do kršenja ovih odredaba, tj. ukoliko javni funkcioner, odnosno član njegove ili njene obitelji ima više od 25% udjela u privrednom društvu, tom se privrednom društvu zabranjuje dalje poslovanje sa javnim sektorom, osim u slučaju da mu je Komisija Skupštine Slovenije, koja se stara o sprovođenju zakona, izdala dozvolu na osnovu činjenice da takvo poslovanje nema veze sa javnom funkcijom dotičnog javnog funkcionera. Slična zabrana se odnosi i na državne službenike, po osnovu Zakona o državnim službenicima i namještenicima, a kriterij za učešće u vlasništvu privrednog društva smanjen je na 20%. Međutim, i pored ovako sveobuhvatnog pristupa sukobu interesa i mjera za njegovo sprovođenje, Sloveniji je preporučeno<sup>37</sup> da usvoji opšte odredbe o sukobu

---

<sup>37</sup> Evaluacija GRECO-a iz 2003. godine (Group of States Against Corruption) tijela formiranog za sprovođenje krivičnopravne Konvencije o korupciji Savjeta Evrope.

interesa za zapošljene u privatnim društvima koja su nosioci koncesija i/ili koja imaju javno-pravna ovlašćenja za izdavanje dozvola. Zakonodavstvo ne predviđa slučajeve u kojima javni funkcioneri treba da odustanu iz procesa donošenja odluka koje se odnose na izdavanje takvih dokumenata ukoliko se to suprotstavlja njihovim finansijskim ili drugim imovinskim interesima i stoga se preporučuje da standardi stroge primjene zabrane djelovanja za javne funkcionere, koji postoje u navedenim zakonima, budu prošireni i na sve one koji vrše javno-pravna ovlašćenja.

Obaveza prijavljivanja imovine mora biti propraćena adekvatnim sankcijama u slučaju nepoštovanja. Na primjer, Sloveniji se preporučuje da namjerno krivotvorene izjave budu predmet krivičnopravne zaštite, a da svaka izjava koja može dovesti u sumnju integritet javnog funkcionera u skladu sa zakonom, bude jasno navedena kako bi se unaprijed moglo djelovati u smislu sprečavanja sukoba interesa. Dakle, izjave o imovinskom stanju ne bi trebalo da sadrže samo finansijske aspekte imovine već i sva druga zanimanja i aktivnosti, čak i za koje se ne prima naknada. Na taj način, proširuje se uska definicija sukoba interesa (privatnog i javnog) na nespojivost više javnih funkcija i aktivnosti u širem smislu.

U drugom slučaju, tj. na primjeru Bosne i Hercegovine, prisustvo Misije OEBS-a, koja je imala mandat da organizuje i sprovodi izbore na svim nivoima vlasti od 1996. do 2002. godine, doprinijelo je da se najprije u Pravilima i propisima Privremene izborne komisije, a zatim u Izbornom zakonu i Zakonu o sukobu interesa, nakon što su te nadležnosti preuzele domaće vlasti, dosljedno i sveobuhvatno sprovedu najznačajniji zahtjevi u oblasti sukoba interesa. Po uzoru na slovenački model i kriterij od 25% učešća države u vlasništvu privrednog društva, svim izabranim ili imenovanim javnim funkcionerima je bilo zabranjeno vršenje upravljačkih funkcija. S druge strane, nespojivost izvršnih i zakonodavnih, te dvije zakonodavne funkcije (npr. lokalni poslanik i poslanik u entitetskom ili državnom Parlamentu) strogo su zabranjene. Tako je na primjer, nemoguće istovremeno vršiti jednu izvršnu funkciju na lokalnom nivou (gradonačelnik, odnosno šef Upravnog odjeljenja opštine) i biti poslanik u skupštini na državnom nivou. Ovaj odnos se često dovodi u vezu kada ovaj posljednji, kao zakonodavac, kreira i donosi propise koje sam treba da sprovodi na lokalnom nivou vlasti.

Ovi propisi su proširivani kako je odmicalo vrijeme i kako su se kreirali novi slučajevi sukoba interesa, naročito u procesu privatizacije. Tako

izmjene i dopune Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH iz 2004. godine propisuju:

Izabrani zvaničnici, nosioci izvršnih dužnosti i savjetnici ne mogu biti članovi poslovodnog, upravnog ili nadzornog odbora, ni direkcije, niti direktori Agencije za privatizaciju.

Generalni izuzeci se odnose na izvršne dužnosti u fondacijama i udruženjima, koje se ne finansiraju iz budžeta bilo kog nivoa vlasti (lokalnog, entitetskog ili državnog), te na poslove u javnim nastavnim, zdravstvenim ili naučnim, te kulturnim i sportskim ustanovama, nevladinim neprofitnim organizacijama, fondacijama i udruženjima.

Ostali primjeri u regionu, prvenstveno Srbija i Crna Gora ponaosob, pokazuju da još uvijek domet zakonskih normi nije obuhvatio sve potrebne standarde u oblasti sukoba interesa, kao što na to obavezuje Konvencija UN-a protiv korupcije. U smislu ovog instrumenta svi javni funkcioneri moraju biti podvrgnuti istim pravilima, a član 2 izričito propisuje da su javni funkcioneri i direktno izabrani članovi zakonodavnih organa vlasti.

Upravo je zajednička karakteristika ova slučaja ta da se izuzetak na opštu zabranu djelovanja više od jedne javne funkcije, ili miješanja javnog i privatnog interesa odnosi na jednu značajnu kategoriju javnih funkcionera – poslanici u zakonodavnim organima vlasti, kako na lokalnom tako i na državnom nivou. Ovakav izuzetak je rijetkost čak i u zemljama u tranziciji jer su u mnogim slučajevima (npr. Zakon Hrvatske o sukobu interesa u članu 2) taksativno nabrojani funkcioneri na koje se odnose zabrane, a među njima su svakako i članovi parlamenta. Nije sporno da u nekim slučajevima (Crna Gora) ustavne norme izričito ne propisuju zabrane za ovu kategoriju javnih funkcionera, ali isto tako može biti sporno kada se ta norma kosi sa već potvrđenim međunarodnim standardima, te ju je potrebno ispraviti u posebnim zakonima. A zakon o spriječavanju sukoba interesa je dobra prilika za to.

No bez obzira na domet zakonskih ili ustavnih normi, koje mogu biti više ili manje sveobuhvatne, od ključne važnosti je njihova primjena i sankcije koje se mogu izreći njihovim prekršiocima.

## *II B) Sankcije za nepoštovanje odredaba o sukobu interesa i nespojivosti funkcija*

Opšte poznata lepeza sankcija u skoro svim zakonodavstvima ide od disciplinskih mjera, preko oduzimanja mandata ili skidanja sa funkcije, do oduzimanja mjesecnih primanja u određenom iznosu, javnog objavljuvanja odluka o sukobljenom interesu ili, u najtežem slučaju, krivičnih prijava. Međutim, šta će od svega ovoga biti usvojeno, odnosno sprovedeno, ne zavisi toliko od zakonodavca, koliko od položaja i stepena nezavisnosti organa koji je dužan da sprovodi zakon o sukobu interesa. Tu se zemlje u tranziciji najčešće spotiču jer još uvijek ne mogu da obezbijede dovoljan stepen nezavisnosti specijalnim organima osnovanim sa zadatkom da primjenjuju zakon ili izriču sankcije. Nijedna od zemalja sa područja bivše Jugoslavije ne može biti pošteđena takve konstatacije, ali ipak tamo gdje je međunarodna zajednica u određenom periodu odigrala važnu ulogu arbitra (BiH), prekršaji su najefikasnije sproveđeni i izricanje sankcija (uglavnom političke prirode – smjene sa javne funkcije, oduzimanje mandata) išlo je bez velikih osporavanja i prepreka političke prirode.

Evo nekoliko primjera kršenja pravila o sukobu interesa (privatnog i javnog), te kršenju pravila o nespojivosti funkcija iz prakse Izborne komisije BiH za vrijeme mandata OEBS-a u sproveđenju pravila o sukobu interesa i nespojivosti funkcija, kao dio izbornog zakonodavstva:

Primjer 1: Odluka o nespojivosti funkcija:

*Poštovani gospodine L...,*

*Ovim pismom Vas obavještavamo da istovremeno obavljate dvije nespojive funkcije.*

*Član 106 Pravila i propisa Privremene izborne komisije navodi: „Nespojivo je u isto vrijeme vršiti: (...) jednu neposredno izabranu funkciju i funkciju u izvršnom organu vlasti”.*

*Na parlamentarnim izborima u novembru 2000. godine, Vi ste izabrani*

*za člana Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Dana 23. februara 2001. godine, ovaj Dom potvrđio je Vaše imenovanje na mjesto ministra u Vijeću ministara Bosne i Hercegovine. Pošto su ove dvije funkcije nespojive, morate se, na osnovu gore navedenog člana, opredijeliti za onu funkciju koju želite zadržati.*

*Shodno tome, zamolio bih Vas da date ostavku na jednu od nespojivih funkcija u roku od sedam (7) dana od dana dostavljanja ovog pisma, te da obavijestite Privremenu izbornu komisiju o svojoj odluci. U slučaju da ne odgovorite, Privremena izborna komisija zadržava pravo da Vam oduzme izabrani mandat.*

*S poštovanjem,*

*Dieter Woltmann*

*Ambasador*

*Vršilac dužnosti Predsjedavajućeg Privremene izborne komisije*

Primjer 2: Oduzimanje mandata na osnovu kršenja pravila o sukobu interesa

*Poštovana gospodo L.,*

*Ovim Vas obavještavamo da je 30. marta Privremena izborna komisija odlučila da Vam oduzme mandat izabranog odbornika u Skupštini opštine V.*

*Član 7.18 Pravila i propisa PIK-a navodi da,*

*a) Nijedna osoba koja je neposredno izabrana na javnu funkciju, ili je posredno izabrana u izvršni ili zakonodavni organ (...) ne može biti (...) član (...) nadzornog odbora preduzeća čijih je više od 25% kapitala u državnom vlasništvu i/ili čijeg se više od 25% godišnjeg poslovanja finansira iz budžeta vlade Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske ili bilo koje kantonalne, općinske ili gradske vlade (...).*

*Na opštinskim izborima u aprilu, Vi ste dobili mandat odbornika u Skupštini opštine V. Vi istovremeno obavljate funkciju člana Nadzornog odbora ODP "Alpro" V., preduzeća koje potпадa pod kriterije člana 7.18. Prema tome, od Vas se tražilo da odaberete funkciju koju želite obavljati.*

*Međutim, dalja istraga je pokazala da nikad niste propisno uputili ostavku nadležnom ministarstvu, bez čega se bilo koja ostavka ne može zvanično odobriti, a ministarstvo ne bi moglo donijeti rješenje o Vašem razriješenju. Pored toga, ODP "Alpro" V. je potvrđio Terenskoj kancelariji OSCE-a u Z. da još uvijek primata naknadu od tog preduzeća. Dana 26. februara 2001. godine, od Vas je ponovo zatraženo da u roku od 15 dana dostavite dokaz da je Vaša zvanična ostavka poslata ministarstvu i da je odobrena, ali Vi to niste učinili.*

*Prema tome, oduzima Vam se mandat odbornika u Skupštini opštine V, i isti će biti dodijeljen narednom kvalifikovanom kandidatu na listi vaše stranke.*

*Ukoliko imate pitanja, molim Vas da se obratite Sekretarijatu Privremene izborne komisije.*

*S poštovanjem,  
R. Predsjedavajući Privremene izborne komisije*

Primjer 3: nepoštovanje pravila o dostavljanju tačnih podataka u obrascima o imovini:

*Poštovani gospodine M.,*

*Odgovaram na Vaša pisma od 6. i 26. jula, u kojima tražite da Privremena izborna komisija ponovo razmotri svoju odluku da Vam se oduzme mandat odbornika u SO M.*

*Prema dokumentaciji o registraciji koju je dostavio nadležni sud, javno preduzeće "V." još uvijek postoji kao pravno lice, jer njegova registracija nikad nije izbrisana iz sudske registre. Uprkos nedavnom naimenovanju glavnih organa novog javnog preduzeća "B" kao nasljednika, to preduzeće nema status pravnog lica sve dok ne bude registrirano pri nadležnom sudu, što se još uvijek nije desilo. Tek će tada, javno preduzeće "V.", njegovi računi,*

*sredstva, kao i funkcije direktora i zamjenika direktora, prestati da postoje. Prema tome, Vaša funkcija zamjenika direktora Javnog preduzeća "V.", sa sjedištem u Ulici M.B. 106, je pravno validna.*

*Osim toga, Vi ste u Obrascu o imovinskom stanju izjavili da ne obavljate nikakvu funkciju u javnim preduzećima. Ova izjava nije tačna sa stanovišta pravnog statusa preduzeća "V." zavedenog u registru nadležnog suda. Premda ste, 26. jula, obavijestili Sekretarijat Privremene izborne komisije da ste, 14. aprila, dali ostavku na funkciju zamjenika direktora, ovu informaciju trebali ste dostaviti čim ste bili obaviješteni da kršite odredbe Člana 7.18 Pravila i propisa.*

*Prema tome, odbija se Vaš zahtjev da Privremena izborna komisija ponovo razmotri svoju odluku. Odluka Privremene izborne komisije je konačna i na nju se ne može uložiti žalba.*

Iz ovih primjera proizilazi da su za efikasno sankcionisanje slučajeva sukoba interesa potrebne mnogo veće nadležnosti specijalnim organima (komisijama) nego što je to samo prikupljanje obrazaca o imovinskom stanju i vođenje evidencija. Naime, da bi došle do svih relevantnih podataka, komisije moraju imati nadležnost da same prikupljaju određenu dokumentaciju u vidu svojevrsne istražne radnje, koje se, naravno, neće kosit sa zakonskim radnjama organa reda i gonjenja, kako bi otkrile i spriječile zloupotrebe, te dale adekvatna mišljenja. U navedenim primjerima prikupljanje informacija sproveli su službenici Izborne komisije, koja ima nadležnost, u konkretnom slučaju, da sprovodi i izriče sankcije po pitanju sukoba interesa.

Ovakva praksa dovela je do izdavanja posebnih uputstava za sproveđenje zakona o sukobu interesa koja su prilično detaljna i nastoje pokriti sve moguće situacije. Evo samo nekoliko primjera iz Uputstva za primjenu zakona o sukobu interesa u institucijama Vlasti BiH koje je donijela Izborna komisija:

#### *1. Obavljanje dužnosti u banci ili fondu*

*Fondovi i Banke: Uzimajući u obzir strukturu kapitala i način poslovanja "fondova" i "banaka", fondovi i banke se uklapaju u okvir definicije "javnog*

*preduzeća” određene članom 3. tačka 1.j) Zakona o sukobu interesa,<sup>38</sup> te se stoga odredbe Zakona o sukobu interesa odnose na fondove i banke u istom smislu kao i na javna preduzeća.*

(...)

### *3. Zabrana obavljanja drugih poslova funkcionera.*

*Odredbe Zakona o sukobu interesa zabranjuju svim izabranim funkcionerima, nosiocima izvršne dužnosti i savjetnicima obavljanje funkcije člana poslovodnog, upravnog, nadzornog ili izvršnog odbora, ili dužnosti u svojstvu ovlaštenog lica u javnom preduzeću, agenciji za privatizaciju ili javnoj ustanovi itd., bez obzira da li se za obavljanje navedenih dužnosti prima novčana ili druga vrsta naknade, ili se te dužnosti obavljaju bez naknade. Isto se odnosi na sve izabrane funkcionere bez obzira na “profesionalni” ili “neprofesionalni” status izabranog funkcionera.*

Dakle, iz razloga brojnih zloupotreba i neprimjerenog vršenja uticaja čak i od strane javnih funkcionera koji nijesu primali naknadu za obavljanje drugog posla, moralo se doći do ovakvih uputstava za primjenu zakona o sukobu interesa u BiH. To danas daje Izbornoj komisiji mnogo veće mogućnosti u efikasnom sprovođenju sankcija u skladu sa ovim zakonom, a istovremeno javnim funkcionerima ostavlja mogućnost izbora javne funkcije ili druge aktivnosti.

Na kraju, treba istaći da su ovakva uputstva možda i jedini način, u nedostatku većih istražnih ovlašćenja, da se osnaže kompetentni organi u procesu sprovođenja zakona o sukobu interesa.

---

<sup>38</sup> Javno preduzeće označava preduzeće u kojem se više od 25% kapitala nalazi u vlasništvu Vlade, odnosno preduzeće u kojem se više od 25% godišnje poslovne aktivnosti finansira iz budžeta Vlade BiH, Federacije BiH, Rep. Srpske, Distrikta Brčko, bilo kojeg kantona, opštine ili grada.

## Zaključak

Različiti pravni sistemi imaju različita pravila, ali u svima se naglašavaju određene pretpostavke za efikasno sprovođenje pravila o sukobu interesa, koja u širem smislu obuhvataju i pravila o nespojivosti funkcija. Evo nekoliko pretpostavki koje mogu biti zajednički imenitelj iz primjera navedenih u prethodnom tekstu:

1) cilj pravila o sukobu interesa treba da bude podizanje nivoa povjerenja u legitimnost i nepristrasnost vlasti;

2) regulativa nije cilj sama po sebi, već je usmjerenja na širenje demokratske političke kulture i borbu protiv korupcije. Prema tome, ona treba da se stavi u širi zakonodavni kontekst, da bude povezana sa drugim zakonima i pravilima i da bude proširena na sve slučajevne "potencijalnog" i "postojećeg" sukoba interesa i neprimjereno uticaja javnih funkcionera na ostatak pravnog i institucionalnog poretku;

3) odredbe pravne prirode često se dopunjaju i povezuju određenim kodeksima moralne prirode. Zbog toga je potrebno da svaki kor javnih funkcionera ponaosob (poslanici, vlada, državni službenici, sudije, tužioци itd.) donese posebne kodekse o ponašanju i integritetu svoje funkcije;

4) potrebno je sveobuhvatno regulisanje sukoba interesa, uključujući ne samo nespojivost javnih i privatnih funkcija i interesa već i jasnu zabranu svakog neprimjereno uticaja javnog funkcionera na bilo koji drugi posao od javnog interesa;

5) s obzirom na to da nema jedinstvenih pravila i standarda o tipovima sankcija za kršenje, već samo uporedna praksa, postoji jasna pretpostavka da je glavna sankcija političke, odnosno moralne prirode, tj. da je dovoljno javno objaviti eventualne prekršaje. Međutim, sve se više ističe zahtjev za krivičnopravnu regulaciju radi jasnih pravila postupka. Takođe, insistira se na zabranama nakon prestanka funkcije (Konvencija UN-a protiv korupcije);

6) postoji različito gledanje na sastav posebnih organa i službi koje prate primjenu zakona. Negdje je to prepusteno administraciji i hijerarhijskoj kontroli (Francuska), negdje parlamentarnim komisijama, a negdje posebnoj instituciji ili odboru (većina zemalja u tranziciji). Istražna ovlašćenja ovakvih organa obično nijesu velika, ali činjenica da javnost, uključujući i civilni sektor, i nadmetanje političkih stranaka otkrivaju slučajevne, pomaže njihovoj efikasnosti.

**Politička neutralnost tih organa trebalo bi da bude pravilo.** Važan je i stepen otvorenosti društva, pristup informacijama i aktivnost NVO sektora, jer inače naglasak prelazi na birokratske formalnosti, a ne na stvarni učinak.

Izvori korišteni u pisanju ovog teksta:

- Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije 2005.
- Međunarodni kodeks ponašanja javnih funkcionera, Aneks na Rezoluciju 51/59, Generalne Skupštine Ujedinjenih nacija, 1996.
- Preporuka Savjeta OECD-a o smjernicama za upravljanje sukobom interesa, 2003.
- Krivičnopravna Konvencija o korupciji, Savjet Evrope
- Preporuka 60 (1999) Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Savjeta Evrope o političkom integritetu lokalnih i regionalnih izabranih predstavnika
- Antikorupcijski priručnik, Suprotstavljanje korupciji kroz sistem društvenog integriteta, Džeremi Poup, Transparency International i OEBS, 2004.
- Najbolji postupci u borbi protiv korupcije, Priručnik OEBS-ove Kancelarije koordinatora aktivnosti u oblasti ekonomije i životne sredine, 2004.
- Ustav Republike Francuske, 1958.
- Izborni zakonik Republike Francuske, 1989.
- Zakon o etici u organima vlasti, SAD, 1978.
- Zakon o diskvalifikaciji, Velika Britanija, 1975.
- Zakon Republike Slovenije o nespojivosti vršenja javne funkcije sa aktivnostima kojima se ostvaruje dobit, 1992.
- Zakon Republike Hrvatske o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti, 2003,
- Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine, 2003, i izmjene i dopune 2004.

- Uputstvo za primjenu zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine, 2003.
- Izborni zakon Bosne i Hercegovine, 2002.
- Zakon Republike Srbije o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija, 2004.
- Zakon Republike Crne Gore o konfliktu interesa, 2004, i izmjene i dopune 2005.

# X Sugestije za unapređenje zakonskih mehanizama za suzbijanje konflikta interesa

---

Dosadašnje iskustvo u implementaciji Zakona o konfliktu interesa, zaključci sa seminara koje su CEMI i republička Komisija za utvrđivanje konflikta interesa organizovali u crnogorskim opštinama, i uporedne analize domaćeg zakona i zakonskih regulativa zemalja u regionu, ukazuju na postojanje izvjesnih manjkavosti u postojećem crnogorskom Zakonu o konfliktu interesa. Imajući u vidu da je ovo relativno nova materija kod nas, a da je tek od 2004. pravno regulisana usvajanjem Zakona, poteškoće i problemi u rješavanju konflikta interesa u određenoj su mjeri i očekivani. Međutim, važno je kontinuirano raditi na usavršavanju zakonskih regulativa koje tretiraju kako problem korupcije, tako i problem konflikta interesa kao njegovog pojavnog oblika, jer se jedino kroz valjan pravni okvir stvara mogućnost efikasne borbe protiv ovog socio-političkog problema. Cilj ovog teksta je, upravo, da doprinese razrješenju problema ukazivanjem na pojedine nedostatke identifikovane u postojećem Zakonu, koje bi trebalo imati u vidu prilikom izrade nove zakonske regulative.

## | Definicija javnog funkcionera

U članu 2 Zakona o konfliktu interesa navodi se: »Javnim funkcionerom, u smislu ovog zakona, smatra se lice koje se bira neposrednim putem i tajnim glasanjem, lice koje bira ili imenuje Skupština Republike Crne Gore, lice koje imenuje ili postavlja Vlada Republike Crne Gore i lice koje bira ili imenuje

lokalna samouprava.<sup>39</sup> Definicija pojma »javni funkcioner« neprecizna je i uopštena, te stoga ostaje nejasno na koga se konkretno odnosi. Ilustracije radi, Komisija za utvrđivanje konflikta interesa u periodu od februara 2005. do februara 2006. obradila je četiri zahtjeva kojima se traži mišljenje da li se odredene funkcije smatraju »javnim« u smislu zakonske definicije. U poređenju sa crnogorskim, zakoni Srbije i Bosne i Hercegovine preciznije definišu pojmove javnih funkcionera. U Zakonu Republike Srbije navodi se da je javna funkcija ona koju lice »vrši na osnovu izbora, postavljenja i imenovanja u organe Republike Srbije, autonomne pokrajine, opštine, grada i grada Beograda i u organe javnih preduzeća čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina, opština, grad i grad Beograd.<sup>40</sup> Zakon Bosne i Hercegovine precizira da se »izabranim zvaničnicima smatraju: članovi predsjedništva BiH; poslanici i članovi Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine; sekretari oba doma Parlamentarne skupštine BiH; direktori, zamjenici i pomoćnici direktora organa državne uprave, agencija i direkcija, te zavoda imenovani od strane Vijeća ministara BiH ili Parlamentarne skupštine BiH, odnosno Predsjedništva BiH.<sup>41</sup> U hrvatskom zakonu čak se taksativno navode sve funkcije koje se u smislu Zakona smatraju javnim. Ovako preciznim i nedvosmislenim definicijama u potpunosti se uklanja mogućnost krivog tumačenja, te bi se, stoga, ovim primjerima trebalo voditi pri izradi novog zakonskog rješenja.

## Odredbe koje regulišu prijem poklona |

Prijem poklona predstavlja jedno od rizičnih područja za pojavu konflikta interesa, te je stoga izuzetno važno precizno odrediti zakonske mehanizme koji regulišu ovo pitanje. U članu 5, stav 1 Zakona precizira se da se javnom funkcioneru zabranjuje da »prima poklon veće vrijednosti, korist ili uslugu, osim u slučajevima predviđenim ovim zakonom<sup>42</sup>. U smislu

<sup>39</sup> Zakon o konfliktu interesa Republike Crne Gore („Službeni list RCG“, br. 42/04 i 17/05).

<sup>40</sup> Zakon o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija Republike Srbije, član 2, stav 1.

<sup>41</sup> Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine, član 3.

<sup>42</sup> Zakon o konfliktu interesa RCG, član 5.

Zakona poklonom veće vrijednosti smatra se novac, hartija od vrijednosti ili druga stvar koja se prima ili daje, a čija vrijednost prelazi iznos od 50 eura, dok se uslugom smatra činjenje kojim se stvaraju uslovi za sticanje koristi.<sup>43</sup> Postojeću definiciju poklona potrebno je učiniti jasnjom, naročito u pogledu »privilegija i povlastica«, koje su u postojećem Zakonu neprecizno određene terminom »usluga«. Neophodno je i konkretnije definisati situacije i lica koja se u smislu zakonskih odredbi o prijemu poklona mogu smatrati konfliktnim, i precizirati politiku utvrđivanja vrijednosti poklona od strane nadležnog organa.

## Odredbe koja regulišu dodatna zapošljenja i imenovanja

Odredbe o obavljanju drugih poslova javnih funkcionera propisana su članovima 14, 15 i 16 Zakona, kojim se preciznije regulišu dodatna zapošljenja, članstvo u privrednim društvima, nevladinim organizacijama i drugim pravnim licima. Međutim, neka dodatna zapošljenja nijesu obuhvaćena postojećim odredbama, kao što su, primjera radi, posao stručnog savjetnika i poslovi kojim se ostvaruju prihodi po osnovu autorskih, patentnih i sličnih prava. U ovom dijelu, isto tako, izostaje odredba kojom bi se regulisalo članstvo u upravnim organima fondova i javnih ustanova, te je u tom pogledu postojeće odredbe potrebno proširiti i dodatno dopuniti po pitanju članstva u privrednim društvima i nevladinim organizacijama.

### ➤ Članstvo u privrednim društvima

Zakonom se propisuje da javni funkcioner, izuzev člana Vlade, sudija Ustavnog suda, sudija, državnog tužioca i zamjenika državnog tužioca, može biti član jednog privrednog društva u kome je vlasnik država ili jedinica lokalne samouprave.<sup>44</sup> Međutim, ovom odredbom se ne definiše članstvo u pogledu konkretnih dužnosti, prava i mogućnosti koje javni funkcioner ima kao član privrednog društva. Nepostojanjem ovakvih preciznih odrednica otvara se prostor za pojavu konflikta

<sup>43</sup> Isto, član 4.

<sup>44</sup> Isto, član 15.

interesa, naročito kada su u pitanju javne nabavke. Stoga je neophodno redefinisati postojeće zakonske odredbe i usvojiti podzakonske akte kojim bi se konkretnije odredile mjere za prevenciju konflikta interesa i korupcije po pitanju članstva javnih funkcionera u privrednim društvima. Uz to, potrebno je i precizirati visinu novčanih nadoknada koje funkcioneri mogu dobijati za obavljanje ove vrste posla.

#### ➤ Članstvo u nevladinim organizacijama

Članstvo u nevladinim organizacijama spada u oblast obavljanja drugih poslova, a samim tim predstavlja rizično područje za pojavu konflikta interesa. Član 16 Zakona precizira da je članstvo javnog funkcionera u nevladinim organizacijama, kao i drugih pravnih lica koja obavljaju naučnu, humanitarnu, kulturnu, sportsku ili sličnu djelatnost, dopušteno ukoliko javni funkcijonер за svoj angažman ne prima novčanu nadoknadu, osim za putne i slične troškove.<sup>45</sup> Međutim, Zakonom se ne predviđaju situacije konflikta interesa kakav je, primjera radi, slučaj br. 2 opisan u poglavju »Primjeri najčešćih situacija konflikta interesa javnih funkcionera«. U tom slučaju, funkcijonér je istovremeno i član odbora za dodjelu sredstava nevladinim organizacijama i osnivač nevladine organizacije koja je na konkursu dobila novčana sredstva. Postojeći Zakon nema konkretnu odredbu kojom bi se navedena situacija, iako predstavlja očigledan slučaj konflikta interesa, mogla identifikovati kao takva. Ovaj slučaj može se eventualno podvesti pod »zabranjena ponašanja«, iz člana 5 Zakona, kojim se javnim funkcionerima zabranjuje da »privileguje građane po osnovu političke i druge pripadnosti, porijekla, ličnih, porodičnih ili rodbinskih«.<sup>46</sup> Međutim, ova odredba je veoma uopštена, te je stoga neophodno uspostaviti posebne mehanizme kontrole kada je u pitanju članstvo javnih funkcionera u nevladinim organizacijama koje se finansiraju iz budžeta.

---

<sup>45</sup> Isti, član 16.

<sup>46</sup> Isto, član 5.

## **Odredbe koje se odnose na situacije potencijalnog konflikta interesa**

Crnogorski Zakon o konfliktu interesa ne reguliše situacije potencijalnog konflikta interesa, kakav je, primjera radi, slučaj u zakonima Bosne i Hercegovine i Hrvatske, u kojima se, pored očiglednih situacija konflikta interesa, predviđaju i slučajevi u kojima do konflikta **može** doći. S obzirom na to da situacija potencijalnog konflikta interesa, ukoliko se ne izbjegne, može prerasti u očigledan konflikt interesa, od velike je važnosti zakonski regulisati i ovaj oblik konflikta. U tom smislu potrebno je definisati situacije potencijalnog konflikta interesa i propisati postupak, ili okvirnu politiku, za njegovu prevenciju i rješavanje.

## **Proširivanje nadležnosti Komisije za utvrđivanje konflikta interesa**

U pogledu sankcionisanja zabranjenih ponašanja javnih funkcija, prema sadašnjem Zakonu, Komisija ima pravo da, ukoliko utvrdi postojanje konflikta interesa, nadležnom organu predloži razrješenje sa dužnosti, ili u slučaju utvrđivanja krivičnog djela, podnese prijavu državnom tužiocu.<sup>47</sup> Jednu od mjera koju Komisija takođe sprovodi čini i javno objavljivanje imena javnih funkcionera koji se nalaze u koliziji sa Zakonom. Međutim, radi efikasnije prevencije i suzbijanja konflikta interesa, a tim i korupcije, potrebno je uvesti kaznene odredbe. Među takve mehanizme sankcionisanja konfliktnog ponašanja, koji je poznat u međunarodnoj legislativi i koji bi se mogao pokazati djelotvornim i u domaćoj praksi, spada i oduzimanje primanja u određenom iznosu. Pored uvođenja kaznenih mjera, suzbijanje korupcije moglo bi se unaprijediti povećanjem stepena nezavisnosti Komisije i proširivanjem njene nadležnosti u pogledu kontrole imovnog stanja i promjena u imovnom stanju javnih funkcionera.

---

<sup>47</sup> Isto, član 22.

# Aktuelni crnogorski zakoni **XI**

---

## ZAKON O KONFLIKTU INTERESA

### I. OPŠTE ODREDBE

#### Član 1

Radi podizanja nivoa povjerenja u legitimno i nepristrasno vršenje javnih funkcija, ovim zakonom utvrđuje se postojanje i način izbjegavanja konflikta javnog i privatnog interesa (u daljem tekstu: konflikt interesa), kao i druga pitanja od značaja za primjenu ovog zakona.

#### Područje primjene

#### Član 2

Ovaj zakon odnosi se na javne funkcionere i sa njima povezana lica.

Javnim funkcionerom, u smislu ovog zakona, smatra se lice koje se bira neposrednim i tajnim glasanjem, lice koje bira ili imenuje Skupština Republike Crne Gore (u daljem tekstu: Skupština), lice koje imenuje ili postavlja Vlada Republike Crne Gore i lice koje bira ili imenuje lokalna samouprava.

#### Član 3

Javni funkcioner je dužan da poslove obavlja nepristrasno, u skladu sa Ustavom, zakonom i drugim propisima, vodeći računa o etici profesije i dužnosti koju obavlja.

Javnom funkcioneru zabranjeno je da privatni interes stavlja ispred javnog interesa, na način koji utiče ili može uticati na objektivno obavljanje javne funkcije.

### II. DEFINICIJE

#### Član 4

Pojedini izrazi upotrijebljeni u ovom zakonu imaju sljedeće značenje:

- **konflikt interesa** - sukob interesa koji postoji kada javni funkcioner privatni interes stavlja ispred javnog interesa, radi sticanja materijalne koristi ili privilegija (u daljem tekstu: korist), za njega ili sa njim povezana lica;

- **povezana lica** - srodnici javnog funkcionera u pravoj liniji, u pobočnoj liniji do

drugog stepena, srodnici po tazbini do prvog stepena, bračni ili vanbračni drug, usvojilac i usvojenik, kao i ostala lica sa kojima je javni funkcioner u ličnoj ili poslovnoj vezi;

- **poklon veće vrijednosti** - novac, hartija od vrijednosti ili druga stvar koja se prima ili daje, a čija vrijednost prelazi iznos od 50 EURA;

- **usluga** - činjenje kojim se stvaraju uslovi za sticanje koristi.

### III. ZABRANJENA PONAŠANJA

#### Član 5

Javnom funkcioneru zabranjeno je da:

- 1) prima poklon veće vrijednosti, korist ili uslugu, osim u slučajevima predviđenim ovim zakonom;
- 2) privilegije građane po osnovu političke ili druge pripadnosti, porijekla, ličnih, porodičnih ili rodbinskih veza;
- 3) zloupotrebljava informacije do kojih je došao u obavljanju javne funkcije;
- 4) utiče na postupak javnih nabavki.

#### Postupanje javnog funkcionera

#### Član 6

Ukoliko javni funkcioner posumnja da je u situaciji u kojoj postoji konflikt interesa ima pravo da to prijavi Komisiji za utvrđivanje konflikta interesa (u daljem tekstu: Komisija) radi dobijanja odluke o postojanju ili nepostojanju konflikta interesa.

#### Uticaj na nepristrasnost javnog funkcionera

#### Član 7

Javni funkcioner je dužan da, bez odlaganja, obavijesti Komisiju o uticaju ili nedozvoljenoj radnji koja se na njega vrši u

obavljanju javne funkcije.

Ukoliko Komisija ocjeni da radnja iz stava 1 ovog člana može imati obilježja krivičnog djela dužna je da to, bez odlaganja, prijavi nadležnom državnom tužiocu.

### IV. IZVJEŠTAJI

#### Dostavljanje izvještaja

#### Član 8

Javni funkcioner je dužan da Komisiji dostavi izvještaj o prihodima i imovini, za sebe, bračnog ili vanbračnog druga i djecu ukoliko žive u istom porodičnom domaćinstvu (u daljem tekstu: izvještaj), u roku od 15 dana od dana stupanja na javnu funkciju.

Javni funkcioner je dužan da, za vrijeme obavljanja javne funkcije, godišnje, do kraja februara, Komisiji dostavi izvještaj.

Javni funkcioner je dužan da obavijesti Komisiju o svakoj promjeni u imovini, u iznosu većem od 2.000 EURA, u roku od 15 dana od dana nastanka promjene.

Javni funkcioner je dužan da, po pres-tanku funkcije, Komisiji dostavi izvještaj za period u kojem mu, u skladu sa propisima, pripadaju prava i obaveze po osnovu obavljanja funkcije.

#### Popunjavanje izvještaja

#### Član 9

Javni funkcioner podnosi izvještaj na obrascu čiju sadržinu utvrđuje Komisija.

Za tačnost podataka u izvještaju odgovara javni funkcioner.

Nepotpun ili nepravilno popunjeno obrazac Komisija će vratiti javnom funkcioneru koji je dužan da, u roku od osam dana od

dana dostavljanja, otkloni uočene nedostatke i nepravilnosti.

### Evidencija izvještaja

#### Član 10

Komisija vodi evidenciju izvještaja o prihodima i imovini javnog funkcionera, njegovog bračnog ili vanbračnog druga i djece ukoliko žive u istom porodičnom domaćinstvu (u daljem tekstu: Evidencija izvještaja).

O upisu u Evidenciju izvještaja Komisija izdaje potvrdu.

Evidenciju izvještaja Komisija objavljuje u medijima.

Na zahtjev državnog organa i organa lokalne samouprave, Komisija je dužna, bez odlaganja, dostaviti podatke iz Evidencije izvještaja.

## V. PRIHOD, IMOVINA I POKLONI

### Nezakonito stečen prihod i imovina

#### Član 11

Prihodi i imovina koju su javni funkcioner, njegov bračni ili vanbračni drug i djeca ukoliko žive u istom porodičnom domaćinstvu stekli za vrijeme trajanja njegovog mandata, a koji nijesu prijavljeni Komisiji ili za koje nemaju pravni osnov, smatraće se, u smislu ovog zakona, nezakonito stečenim prihodom, odnosno imovinom, o čemu Komisija obavještava Državnog tužioca Republike Crne Gore.

### Primanje i prijavljivanje poklona veće vrijednosti

#### Član 12

U vezi sa obavljanjem javne funkcije, javni funkcioner može primiti poklon veće vrijednosti koji je dužan da prijavi Komisiji, u roku od 15 dana od dana prijema poklona. Poklon veće vrijednosti postaje državna imovina.

### Vrijednost poklona

#### Član 13

Komisija utvrđuje vrijednost poklona prema tržišnoj vrijednosti na dan prijema poklona.

## VI. OBAVLJANJE DRUGIH POSLOVA

#### Član 14

Javni funkcioner može obavljati i drugi posao, ukoliko Komisija prethodno ocjeni da se time ne prouzrokuje konflikt interesa i uz saglasnost organa koji ga je izabrao, odnosno imenovao.

Javni funkcioner je dužan da, shodno članu 8 ovog zakona, sticanje prihoda po osnovu obavljanja drugog posla prijavi Komisiji.

Javni funkcioner, u vezi obavljanja javne funkcije, ne može primiti naknadu od druge države ili međunarodne organizacije ili institucije, osim naknade za putne i druge slične troškove.

## **Članstvo u organima privrednih društava**

### **Član 15**

Javni funkcijonar ne može biti član organa privrednog društva, izuzev skupštine akcionara.

Izuzetno, javni funkcijonar može biti član organa jednog privrednog društva u kome je država, odnosno lokalna samouprava vlasnik.

Javni funkcijonar koji ima vlasnička prava u privrednom društvu dužan je da, u roku od 15 dana od dana stupanja na javnu funkciju, prenese pravo upravljanja na drugo lice, osim na lice iz člana 4 stav 1 alineja 2 ili na posebno tijelo.

## **Članstvo u nevladinim organizacijama i drugim pravnim licima**

### **Član 16**

Javni funkcijonar može biti član nevladinih organizacija i drugih pravnih lica koja obavljaju: naučnu, humanitarnu, kulturnu, sportsku ili sličnu djelatnost, bez prava na naknadu, osim naknade za putne i druge slične troškove.

## **VII. KOMISIJA**

### **Član 17**

Za utvrđivanje konflikta interesa obrazuje se Komisija iz člana 6 ovog zakona, kao nezavisno tijelo.

Komisiju obrazuje Skupština.

## **Članovi Komisije**

### **Član 18**

Komisija ima predsjednika i četiri člana.

Predsjednika i članove Komisije bira Skupština, na predlog nadležnog skupštinskog tijela, na period od pet godina, uz mogućnost ponovnog izbora.

Predsjednik i članovi Komisije su lica koja su stručnim, radnim i moralnim kvalitetima dokazala svoju nepristrasnost i savjesnost. Najmanje jedan član Komisije mora biti diplomirani pravnik sa položenim pravosudnjim ispitom.

Predsjedniku i članovima Komisije za rad pripada naknada, koju određuje nadležno radno tijelo Skupštine.

## **Nadležnost Komisije**

### **Član 19**

Komisija:

- 1) utvrđuje činjenice i okolnosti koje su potrebne za donošenje odluke;
- 2) donosi obrazloženu odluku o postojanju, odnosno nepostojanju konflikta interesa;
- 3) određuje vrijednost poklona;
- 4) vodi Evidenciju izvještaja;
- 5) donosi poslovnik o radu;
- 6) vrši i druge poslove, u skladu sa ovim zakonom.

Poslovnikom o radu Komisije bliže se uređuje način rada i druga pitanja od značaja za rad Komisije.

## **Postupak pred Komisijom**

### **Član 20**

Postupak pred Komisijom pokreće se na inicijativu: javnog funkcionera, državnog organa, organa lokalne samouprave, pravnih ili fizičkih lica i članova Komisije.

Komisija je dužna da ispita svaku prijavu o postojanju konflikta interesa.

Prije donošenja odluke, Komisija će pisanim putem obavijestiti javnog funkcionera o podnijetoj prijavi i od njega tražiti da se izjasni.

### **Član 21**

Javni funkcioner je dužan da se pisano izjasni, u roku od 15 dana od dana prijema zahtjeva.

U slučaju da se javni funkcioner ne izjasni u roku iz stava 1 ovog člana, Komisija donosi odluku i bez njegovog izjašnjenja.

### **Član 22**

Komisija će nadležnom organu predložiti da razriješi dužnosti javnog funkcionera, ukoliko utvrdi postojanje konflikta interesa ili ako javni funkcioner ne dostavi izvještaj iz člana 8 ovog zakona, odnosno ne otkloni nedostatke i nepravilnosti u vezi sa članom 9 ovog zakona.

Ukoliko Komisija ocijeni da je javni funkcioner izvršio krivično djelo, podnijeće, bez odlaganja, prijavu nadležnom državnom tužiocu.

### **Sredstva za rad Komisije**

#### **Član 23**

Sredstva za rad Komisije obezbjeđuju se u budžetu Republike Crne Gore, na predlog Komisije.

### **Javnost rada Komisije**

#### **Član 24**

Odluke Komisije o postojanju konflikta

interesa dostavljaju se medijima.

Komisija o svom radu podnosi izvještaj Skupštini, po potrebi, a najmanje jednom godišnje.

## **VIII. PRELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE**

### **Član 25**

Skupština će obrazovati Komisiju, u roku od 90 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona.

### **Član 26**

Komisija će, u roku od 90 dana od dana obrazovanja, usvojiti pravila, obrasce i poslovnik o radu.

### **Član 27**

Prava, obaveze i odgovornosti konstituisane ovim zakonom odnose se i na javnog funkcionera koji, u vrijeme stupanja na snagu ovog zakona, obavlja javnu funkciju.

Javni funkcioner iz stava 1 ovog člana Komisiji podnosi izvještaj, u roku od 15 dana od dana usvajanja pravila, obrazaca i poslovnika o radu.

### **Stupanje na snagu**

#### **Član 28**

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u "Službenom listu Republike Crne Gore".

# ZAKON

## O DRŽAVNIM SLUŽBENICIMA I NAMJEŠTENICIMA

### I. OSNOVNE ODREDBE

#### Predmet zakona

##### Član 1

Ovim zakonom uređuju se pitanja položaja državnih službenika, odnosno namještenika koja se odnose na: zasnivanje radnog odnosa, zvanja, prava i obaveze, odgovornost, raspoređivanje, ocjenjivanje, napredovanje i utvrđivanje sposobnosti, stručno usavršavanje, prestanak radnog odnosa, zaštitu prava, upravljanje kadrovima, kao i nadzor nad njegovim sprovođenjem.

#### Državni službenik i namještenik

##### Član 2

Državni službenik, odnosno namještenik je lice koje je zasnovalo radni odnos u državnom organu.

Državnim službenikom, u smislu ovog zakona, smatra se, u pogledu ostvarivanja određenih prava, dužnosti i odgovornosti starješina državnog organa i lice koje je zasnovalo radni odnos imenovanjem, odnosno postavljenjem u državnom organu.

Državnim službenikom, u smislu ovog zakona, ne smatra se poslanik i lice koje bira ili imenuje Skupština Republike Crne Gore.

Državnim organom, u smislu ovog zakona, smatra se organ državne uprave, drugi državni organ i službe predsjednika Republike Crne Gore, Skupštine Republike Crne Gore, Vlade Republike Crne Gore i Ustavnog suda Republike Crne Gore.

#### Poslovi državnog službenika i namještenika

##### Član 3

Državni službenik vrši upravne, stručne i druge poslove kojima se ostvaruju, Ustavom, zakonom i drugim propisom, utvrđene nadležnosti državnog organa.

Namještenik vrši administrativne, računovodstveno-finansijske i pomoćno-tehničke poslove čije je obavljanje potrebno za blagovremeno i kvalitetno vršenje poslova iz djelokruga državnog organa.

#### Opšti propisi o radu

##### Član 4

Na državnog službenika, odnosno namještenika primjenjuju se opšti propisi o radu u pogledu prava, obaveza i odgovornoštiti, koja ovim zakonom ili drugim propisom nijesu drukčije uredena.

#### Politička neutralnost i nepristrasnost

##### Član 5

Državni službenik, odnosno namještenik vrši poslove politički neutralno i nepristrasno, u skladu sa javnim interesom.

#### Službenička etika

##### Član 6

Državni službenik, odnosno namještenik u vršenju poslova pridržava se Etičkog

kodeksa državnih službenika i namještenika.

Etički kodeks državnih službenika i namještenika utvrđuje ministarstvo nadležno za poslove uprave, po pribavljenom mišljenju državnih službenika, odnosno namještenika.

U vršenju poslova državni službenik, odnosno namještenik ne smije privatni interes stavljati ispred javnog interesa i vršenje poslova koristiti za sticanje imovinske ili neimovinske koristi.

Državni službenik, odnosno namještenik obavezan je da izbjegne konflikt interesa.

### Zakonitost i odgovornost

#### Član 7

Državni službenik, odnosno namještenik vrši poslove na osnovu Ustava, zakona, drugih propisa i opštih akata.

Državni službenik, odnosno namještenik odgovoran je za zakonitost, stručnost i efikasnost svog rada.

Državni službenik, odnosno namještenik odgovoran je za zakonitu, efikasnu i svrsishodnu upotrebu javnih sredstava kojima upravlja ili koja koristi u radu.

Državni službenik, odnosno namještenik je, u skladu sa zakonom, odgovoran za štetu koju svojim nezakonitim ili nepravilnim radom nanese državnom organu ili trećem licu.

### Jednaka dostupnost

#### Član 8

U zapošljavanju državnih službenika, odnosno namještenika kandidatima su, pod jednakim uslovima, dostupna sva radna mjesta.

Državni službenik, odnosno namještenik zasniva radni odnos na osnovu javnog oglašavanja.

### Napredovanje u službi

#### Član 9

Državni službenik, odnosno namještenik ima pravo na napredovanje u službi.

Napredovanje u službi zavisi od stručnih i radnih sposobnosti, kvaliteta rada i ostvarenih rezultata rada.

### Zaštita prava državnih službenika i namještenika

#### Član 10

Državni službenik, odnosno namještenik ima prava koja su određena zakonom i drugim propisima.

Niko ne smije vršiti bilo kakav pritisak na državnog službenika, odnosno namještenika da nešto čini ili ne čini suprotno propisima.

Državni službenik, odnosno namještenik ima pravo, u postupku odlučivanja o pravima i obavezama, na zaštitu svojih prava.

### Povlašćivanje ili uskraćivanje

#### Član 11

Zabranjeno je povlašćivanje ili uskraćivanje državnog službenika, odnosno namještenika u njegovim pravima, a posebno zbog političke, nacionalne, rasne ili vjerske pripadnosti, pripadnosti po polu ili na osnovu drugog razloga suprotno Ustavom i zakonom utvrđenim pravima i slobodama.

## Povreda službene obaveze

### Član 12

Povreda službene obaveze utvrđuje se zakonom i drugim propisima.

Postupak zbog povrede službene obaveze i organi nadležni za postupanje u tom postupku utvrđuju se zakonom.

## Raspoređivanje

### Član 13

Državni službenik, odnosno namještenik može, pod uslovima utvrđenim zakonom, biti raspoređen na drugo radno mjesto.

## Stručno usavršavanje

### Član 14

Državni službenik, odnosno namještenik ima pravo i obavezu da se stručno usavršava.

Starješina državnog organa stara se o obezbjeđenju uslova za stručno usavršavanje državnog službenika, odnosno namještenika.

## Sindikalno organizovanje

### Član 15

Državni službenik, odnosno namještenik ima pravo na sindikalno organizovanje, u skladu sa opštim propisima o radu.

## II. ZASNIVANJE RADNOG ODNOSA

### Opšti uslovi

### Član 16

U državnom organu može da zasnuje radni odnos lice koje:

- je državljanin Crne Gore;
- je punoljetno;
- je zdravstveno sposobno;
- ima propisanu školsku spremu;
- nije osuđivano za krivično djelo koje ga čini nepodobnjim za vršenje službe u državnom organu;
- ispunjava druge uslove utvrđene zakonom i drugim propisima.

Strani državljanin ili lice bez državljanstva može da zasnuje radni odnos u državnom organu, pod uslovima utvrđenim posebnim zakonom i međunarodnim konvencijama.

### Zasnivanje radnog odnosa

### Član 17

Odluka o zasnivanju radnog odnosa može se donijeti, ako je:

- radno mjesto utvrđeno aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji;
- radno mjesto slobodno;
- državni organ za to obezbijedio finansijska sredstva.

### Interni resursi

### Član 18

Radno mjesto u državnom organu može se popuniti rasporedom državnog službenika, odnosno namještenika iz istog organa.

Ako se radno mjesto ne popuni na način iz stava 1 ovog člana, popuna se može izvršiti preuzimanjem državnog službenika,

odnosno namještenika iz drugog državog organa, putem internog oglasa.

Uslove i postupak sprovođenja internog oglasa utvrđuje Vlada Republike Crne Gore (u daljem tekstu: Vlada), na predlog ministarstva nadležnog za poslove uprave.

### Javni oglas

#### Član 19

Ukoliko se popuna radnog mesta ne vrši na način iz člana 18 ovog zakona, sprovodi se postupak javnog oglasa.

Javni oglas sprovodi organ uprave nadležan za upravljanje kadrovima (u daljem tekstu: organ za upravljanje kadrovima).

### Objavljivanje javnog oglasa

#### Član 20

Javni oglas se objavljuje u skladu sa opštim propisima o radu.

Rok za podnošenje prijava na javni oglas ne može biti kraći od osam ni duži od 15 dana od dana objavljivanja javnog oglasa.

### Javni oglas

#### Član 21

Javni oglas obavezno sadrži:

- naziv državnog organa i mjesto vršenja poslova;
- naziv radnog mesta;
- uslove za zasnivanje radnog odnosa;
- dokaze koje kandidat mora priložiti uz prijavu;
- rok i adresu za obavještavanje o prijavi;
- ime lica koje daje informacije u postupku javnog oglasa.

### Lista kandidata

#### Član 22

Organ za upravljanje kadrovima, na osnovu prijava, sačinjava listu kandidata koji ispunjavaju uslove oglasa.

### Postupak obavezne provjere

#### Član 23

Lica sa liste kandidata podliježu obaveznoj provjeri sposobnosti za vršenje poslova radnog mesta (u daljem tekstu: provjera sposobnosti).

Postupak provjere sposobnosti može se obaviti u više faza u kojima se broj kandidata postepeno smanjuje. Postupak provjere sposobnosti se može obaviti putem provjere u pisnom obliku, usmenim intervjuom ili na drugi odgovarajući način.

Oblik i način provjere sposobnosti utvrđuje organ za upravljanje kadrovima.

### Lista za izbor

#### Član 24

Organ za upravljanje kadrovima sačinjava listu za izbor kandidata koji su postigli zadovoljavajuće rezultate u postupku provjere sposobnosti.

Kada se u postupku provjere sposobnosti ustanovi da niko od kandidata nije postigao zadovoljavajuće rezultate, javni oglas se može ponoviti.

### Odluka o izboru državnog službenika i namještenika

#### Član 25

Lista za izbor dostavlja se starješini državnog organa.

O izboru državnog službenika, odnosno

namještenika odlučuje starješina državnog organa.

Ukoliko starješina državnog organa ne izvrši izbor između kandidata sa liste za izbor dužan je da organ za upravljanje kadrovima obavijesti o razlozima za takvu odluku. U tom slučaju javni oglas se ponavlja.

## Rješenje o radnom odnosu

### Član 26

Državni službenik, odnosno namještenik radni odnos zasniva rješenjem.

### Pravo na uvid

#### Član 27

Kandidatu koji se prijavio na javni oglas, na njegov zahtjev, mora se omogućiti uvid u dokumentaciju javnog oglasa.

### Probni rad

#### Član 28

Probni rad se može, aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, predviđjeti kao poseban uslov za obavljanje određenih poslova.

Aktom iz stava 1 ovog člana utvrđuje se dužina trajanja probnog rada.

### Ocjena probnog rada

#### Član 29

Državni službenik, odnosno namještenik u toku probnog rada ocje-njuje se na način i

u postupku koji utvrđuje Vlada, na predlog ministarstva nadležnog za poslove uprave.

Ocjenu probnog rada daje starješina državnog organa, najkasnije u roku od osam dana od dana isteka probnog rada.

Ukoliko ocjena probnog rada nije zadovoljavajuća, državnom službeniku, odnosno namješteniku prestaje radni odnos po sili zakona.

### Trajanje radnog odnosa

#### Član 30

Državni službenik, odnosno namještenik zasniva radni odnos na neodređeno vrijeme.

Radni odnos na određeno vrijeme zasniva se radi:

- zamjene privremeno odsutnog državnog službenika, odnosno namještenika, za period odsustva državnog službenika, odnosno namještenika;

- obavljanja projektnih zadataka sa određenim vremenom trajanja, za period trajanja projekta;

- vršenja privremeno povećanog obima poslova, koje nije moguće obaviti sa postojećim brojem državnih službenika, odnosno namještenika, za period trajanja privremeno povećanog obima poslova;

- obuke pripravnika, za period trajanja pripravničkog staža.

Radni odnos na određeno vrijeme u slučajevima iz stava 2 al. 2, 3 i 4 ovog člana može se zasnovati samo ako su za to obezbijeđena potrebna finansijska sredstva.

### **III. RADNA MJESTA DRŽAVNIH SLUŽBENIKA I NAMJEŠTENIKA**

#### **1. Rukovodeća radna mjesta**

##### **Rukovodeća lica**

###### **Član 31**

Rukovodeća lica su:

- u ministarstvu, sekretar ministarstva i pomoćnik ministra;
- u organu uprave, pomoćnik starještine organa uprave;
- u službi koju obrazuje Vlada, pomoćnik starještine službe.

Rukovodeća lica u drugim državnim organima i službama određuju se propisom o osnivanju organa, odnosno o organizaciji službe.

##### **Uslovi za rukovodeća lica**

###### **Član 32**

Rukovodeće lice mora imati visoku školsku spremu, najmanje pet godina radnog iskustva i položen stručni ispit.

Drugi uslovi za rukovodeća lica utvrđuju se aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji.

##### **Postupak imenovanja, odnosno postavljenja**

###### **Član 33**

Rukovodeće lice zasniva radni odnos na osnovu javnog konkursa.

Organ za upravljanje kadrovima, na osnovu prijava, sačinjava listu kandidata koji ispunjavaju uslove konkursa.

Provjera sposobnosti vrši se putem us-

menog intervjuja, kojem obavezno prisustvuje starješina državnog organa u kome se zasniva radni odnos.

Lista kandidata dostavlja se starješini državnog organa radi utvrđivanja predloga za imenovanje, odnosno postavljenje.

Ako starješina državnog organa ne predloži za imenovanje, odnosno postavljenje lice sa liste kandidata, dužan je da organ za upravljanje kadrovima obavijesti o razlozima za takvu odluku. U tom slučaju konkurs se ponavlja.

U postupku sprovodenja javnog konkursa primjenjuju se odredbe ovog zakona koje uređuju javni oglasi.

##### **Imenovanje i postavljenje**

###### **Član 34**

Rješenje o imenovanju, postavljenju i razrješenju rukovodećeg lica u organu državne uprave i službi koju osniva Vlada donosi Vlada, na predlog starještine organa državne uprave, odnosno službe.

Rješenje o imenovanju, postavljenju i razrješenju rukovodećeg lica u drugom državnom organu donosi organ, odnosno lice ovlašćeno propisom o osnivanju organa, odnosno o organizaciji službe.

Rukovodeće lice imenuje se, odnosno postavlja na period od pet godina i po isteku tog roka može biti ponovo imenovano, odnosno postavljeno.

##### **Razrješenje rukovodećeg lica**

###### **Član 35**

Rukovodeće lice razrješava se:

- ako to samo zahtijeva;
- ako dva puta u toku mandata dobije ocjenu rada »ne zadovoljava« u skladu sa ovim zakonom;

- istekom mandata;
- prestankom radnog odnosa.

Lice iz stava 1 ovog člana, osim u slučaju prestanka radnog odnosa, može se, u istom ili drugom državnom organu, raspoređiti na radno mjesto koje odgovara njegovoj stručnoj spremi i sposobnostima.

Rukovodeće lice koje se ne može raspoređiti u roku od šest mjeseci od dana razrješenja od dužnosti, za to vrijeme ima pravo da prima naknadu u visini zarade koju je imalo u posljednjem mjesecu vršenja službe, uz odgovarajuće uskladišvanje. Izuzetno, pravo na naknadu može da se produži još do šest mjeseci, ukoliko u tom vremenu to lice stiče pravo na penziju.

## **2. Zvanja državnih službenika i namještenika**

### **Poslovi državnih službenika i namještenika**

#### **Član 36**

Državni službenik, odnosno namještenik vrši poslove u određenom zvanju.

Poslove koje vrši državni službenik, odnosno namještenik u određenom zvanju u organima državne uprave utvrđuje Vlada.

### **Način sticanja zvanja**

#### **Član 37**

Državni službenik, odnosno namještenik zvanje stiče zasnivanjem radnog odnosa ili raspoređivanjem.

## **Zvanja državnih službenika i uslovi**

### **Član 38**

Zvanja državnih službenika raspoređuju se u tri razreda, i to:

#### **1) Prvi razred:**

- savjetnik starješine, glavni inspektor i glavno ovlašćeno službeno lice, visoka školska sprema i najmanje 10 godina radnog iskustva;

- samostalni savjetnik I, inspektor I i ovlašćeno službeno lice I, visoka školska sprema i najmanje osam godina radnog iskustva;

- samostalni savjetnik II, inspektor II i ovlašćeno službeno lice II, visoka školska sprema i najmanje šest godina radnog iskustva;

- samostalni savjetnik III, inspektor III i ovlašćeno službeno lice III, visoka školska sprema i najmanje četiri godine radnog iskustva.

#### **2) Drugi razred:**

- visi savjetnik I, visoka školska sprema i najmanje tri godine radnog iskustva;

- viši savjetnik II, visoka školska sprema i najmanje dvije godine radnog iskustva;

- viši savjetnik III, visoka školska sprema i najmanje jedna godina radnog iskustva.

#### **3) Treći razred:**

- savjetnik I, viša školska sprema i najmanje osam godina radnog iskustva;

- savjetnik II, viša školska sprema i najmanje četiri godine radnog iskustva;

- savjetnik III, viša školska sprema i najmanje jedna godina radnog iskustva.

Starješina organa, postavlja službenika u zvanje inspektora na period od četiri godine. Starješina organa postavlja glavnog inspektora, uz saglasnost Vlade, na period od četiri godine.

## Posebna zvanja

### Član 39

Izuzetno, zvanja državnih službenika u pravosudnim organima, organima koji vrše poslove diplomatičke, policije, obezbjeđenja pritvorenih i osuđenih lica, carinske poslove i druge poslove sa posebnim ovlašćenjima i obavezama, mogu se utvrditi zakonom ili drugim propisom kada je to zakonom određeno.

Izuzetno, propisom o osnivanju službe mogu se utvrditi i druga zvanja, kada je to zbog prirode poslova neophodno.

## Zvanja namještenika i uslovi

### Član 40

Zvanja namještenika raspoređuju se u pet razreda:

#### 1) Prvi razred:

- samostalni namještenik I, visoka školska sprema i najmanje osam godina radnog iskustva;
- samostalni namještenik II, visoka školska sprema i najmanje šest godina radnog iskustva;
- samostalni namještenik III, visoka školska sprema i najmanje četiri godine radnog iskustva.

#### 2) Drugi razred:

- viši namještenik I, visoka školska sprema i najmanje tri godine radnog iskustva;
- viši namještenik II, visoka školska sprema i najmanje dvije godine radnog iskustva;
- viši namještenik III, visoka školska sprema i najmanje jedna godina radnog iskustva.

#### 3) Treći razred:

- namještenik I, viša školska sprema i najmanje osam godina radnog iskustva;

- namještenik II, viša školska sprema i najmanje četiri godine radnog iskustva;

- namještenik III, viša školska sprema i najmanje jedna godina radnog iskustva.

#### 4) Četvrti razred:

- namještenik IV, srednja školska sprema i najmanje tri godine radnog iskustva;
- namještenik V, srednja školska sprema i najmanje dvije godine radnog iskustva;
- namještenik VI, srednja školska sprema i najmanje jedna godina radnog iskustva.

#### 5) Peti razred:

- namještenik, osnovna škola.

Zvanje namještenika može da sadrži i zanimanje namještenika.

## Stručni ispit za rad u državnim organima

### Član 41

Državni službenik, odnosno namještenik za vršenje poslova i sticanje zvanja mora da ima položen stručni ispit za rad u državnim organima, izuzev namještenika sa osnovnom školom.

Izuzetno, državni službenik, odnosno namještenik zvanje može steći i bez položenog stručnog ispita, pod uslovom da isti položi najkasnije u roku od jedne godine od dana zasnivanja radnog odnosa, odnosno od dana raspoređivanja.

Program i način polaganja ispita iz stava 1 ovog člana utvrđuje Vlada, na predlog ministarstva nadležnog za poslove uprave.

## Drugi stručni ispit

### Član 42

Zakonom ili drugim propisom može se, kao uslov za vršenje poslova u državnom organu, propisati i drugi odgovarajući ispit.

Program i način polaganja ispita iz stava 1 ovog člana utvrđuje ministarstvo nadležno za poslove uprave, na predlog državnog organa za čije vršenje poslova je utvrđen ispit.

### Prestanak zvanja

#### Član 43

Državnom službeniku, odnosno namješteniku zvanje prestaje:

- raspoređivanjem u drugo zvanje;
- prestankom radnog odnosa;
- u slučaju utvrđene nesposobnosti;
- u drugim slučajevima određenim zakonom.

## IV. PRAVA I OBAVEZE

### Vršenje poslova

#### Član 44

Državni službenik, odnosno namještenik obavezan je da poslove vrši savjesno, u skladu sa zakonom, drugim propisima i pravilima struke.

Državni službenik obavezan je da se pridržava propisa o službenoj dužnosti i da poštuje pravila službe.

### Prepostavljeni službenik

#### Član 45

Državni službenik, odnosno namještenik koji rukovodi organizacionom jedinicom u državnom organu (u daljem tekstu: prepostavljeni), osim odgovornosti za svoj rad, odgovoran je za rad službenika, odnosno namještenika čijim radom koordinira, nezavisno od njihove lične odgovornosti.

### Uputstva i naredbe

#### Član 46

U vršenju poslova državni službenik, odnosno namještenik mora poštovati uputstva i naredbe prepostavljenog.

Državni službenik, odnosno namještenik ima pravo da traži pisano uputstvo ili naredbu, ako smatra da sadržina usmenog uputstva ili naredbe nije jasna ili ako smatra da bi izvršenje usmene naredbe ili uputstva bilo suprotno propisu. Na osnovu pisanog uputstva ili naredbe državni službenik, odnosno namještenik dužan je da izvrši zadatku, osim kada bi izvršenje zadatka predstavljalo krivično djelo.

Državni službenik, odnosno namještenik oslobođen je materijalne i disciplinske odgovornosti, ako je prouzrokovao štetu ili napravio disciplinski prekršaj na osnovu pisane naredbe prepostavljenog.

### Obaveza vršenja poslova

#### Član 47

Državni službenik, odnosno namještenik obavezan je da vrši poslove van opisa radnog mesta i van radnog vremena, ako odgovaraju njegovoj stručnoj spremi.

Državni službenik, odnosno namještenik obavezan je da vrši poslove u radnoj grupi u okviru organa, u drugom državnom organu ili u međuresorskoj radnoj grupi.

### Vanredne situacije i okolnosti

#### Član 48

Državni službenik, odnosno namještenik obavezan je da, u slučaju više sile, prirodnih i drugih nesreća, privremenog povećanja obima rada i u drugim vanrednim situacijama i okolnostima, vrši poslove koji

ne odgovaraju njegovoj stručnoj spremi, dok to nalaže situacija i okolnosti.

Za vrijeme vršenja poslova, u smislu stava 1 ovog člana, državni službenik, odnosno namještenik ima prava kao i u vršenju redovnog posla.

### **Konflikt interesa**

#### **Član 49**

Državni službenik, odnosno namještenik ne smije da vrši poslove:

- koji mogu da izazovu sukob između javnog interesa i njegovih privatnih interesa;
- koji su od uticaja na nepristrasnost obavljanja njegovih poslova;
- u kojima je moguća zloupotreba informacija koje nijesu javno dostupne;
- koji su štetni za ugled organa.

Državni službenik, odnosno namještenik može, bez posebne dozvole, vršiti naučno-istraživački i pedagoški rad, publicističku djelatnost, kao i poslove za kulturno-umjetničke, sportske, humanitarne i druge slične organizacije.

Državni službenik, odnosno namještenik, u vršenju poslova, ne smije primati poklone veće vrijednosti, shodno propisima o konfliktu interesa.

### **Poštovanje radnog vremena**

#### **Član 50**

Državni službenik, odnosno namještenik obavezan je da se pridržava radnog vremena i da bude prisutan na radnom mjestu za vrijeme radnog vremena. U slučaju hitnih razloga, svoje odsustvo mora opravdati odmah po povratku.

U slučaju sprječenosti dolaska na rad državni službenik, odnosno namještenik

dužan je da obavijesti pretpostavljenog o razlozima, najkasnije u roku od 24 časa od njihovog nastanka, osim ako je iz objektivnih razloga to nemoguće učiniti.

### **Službena tajna**

#### **Član 51**

Državni službenik, odnosno namještenik obavezan je da čuva službenu tajnu utvrđenu zakonom ili drugim propisom, bez obzira na način na koji je saznao.

Obaveza čuvanja službene tajne traje i po prestanku radnog odnosa, a najduže pet godina od prestanka službe. Izuzetno, obaveza čuvanja službene tajne može trajati i duže kada je to određeno zakonom.

Starješina državnog organa može državnog službenika, odnosno namještenika oslobođiti obaveze čuvanja službene tajne u sudskom ili upravnom postupku, ako se radi o podacima bez kojih nije moguće utvrditi činjenično stanje i donijeti zakonitu odluku.

### **Zaštita službenika i namještenika**

#### **Član 52**

Državni službenik, odnosno namještenik, u savjesnom obavljanju poslova, uživa zaštitu protiv prijetnji, napada ili drugih oblika ugrožavanja.

Starješina državnog organa dužan je, odmah po saznanju o ugrožavanju, da preduzme mjere za zaštitu državnog službenika, odnosno namještenika.

Na traženje državnog službenika, odnosno namještenika ili sindikata, starješina državnog organa dužan je da ih obavijesti o preduzetim mjerama.

## **Zarada, naknade i druga primanja**

### **Član 53**

Državnom službeniku, odnosno namješteniku pripada zarada i ima pravo na naknade i druga primanja u skladu sa posebnim zakonom.

## **Odmor i odsustva**

### **Član 55**

Državni službenik, odnosno namještenik ima pravo na godišnji odmor.

Godišnji odmor određuje se prema dužini radnog staža i to:

- od 1 do 3 godine ..... 18 dana;
- od 3 do 7 godina ..... 19 dana;
- od 7 do 10 godina ..... 20 dana;
- od 10 do 15 godina ..... 21 dan;
- od 15 do 20 godina ..... 24 dana;
- preko 30 godina ..... 26 dana.

Državni službenik, odnosno namještenik ima pravo na odsustva u skladu sa opštim propisima o radu.

## **V. ODGOVORNOST DRŽAVNIH SLUŽBENIKA I NAMJEŠTENIKA**

### **1. Disciplinska odgovornost**

#### **Osnov disciplinske odgovornosti**

### **Član 55**

Državni službenik, odnosno namještenik disciplinski je odgovoran za vršenje poslova.

Pitanja disciplinske odgovornosti za pojedine državne službenike, odnosno namještenike mogu se zakonom urediti na drugčiji način.

### **Vrste disciplinskih prekršaja**

### **Član 56**

Disciplinski prekršaji su laks i teži.

Lakši disciplinski prekršaji su:

1) nedolazak na posao u određeno vrijeme i odlazak sa posla prije isteka radnog vremena;

2) neuredno čuvanje službenih spisa ili podataka;

3) neopravданo izostajanje sa posla do dva radna dana u toku jedne kalendarske godine;

4) nenošenje službenog odijela, odnosno oznake sa ličnim imenom;

5) neobavještavanje o propustima u vezi sa zaštitom na radu;

6) povreda radnih obaveza koje su propisima, odnosno Etičkim kodeksom državnih službenika i namještenika utvrđeni kao laksi disciplinski prekršaj.

Teži disciplinski prekršaji su:

1) neizvršavanje ili nesavjesno, neblagovremeno ili nemarno vršenje službenih obaveza;

2) odbijanje državnog službenika i zapošlenog da izvršava radne obaveze i dužnosti;

3) nezakonito raspolaganje sredstvima;

4) zloupotreba službenog položaja ili prekoračenje ovlašćenja;

5) odavanje poslovne, službene ili druge tajne utvrđene zakonom ili drugim propisom;

6) izražavanje političkih uvjerenja u vršenju poslova;

7) nasilničko ili uvredljivo ponašanje u odnosu prema strankama ili saradnicima na poslu;

8) dolazak na posao u napitom stanju, opijanje u toku rada ili korišćenje opojnih droga;

9) davanje netačnih podataka koji su od uticaja za donošenje odluke;

10) ponavljanje lakših disciplinskih prekršaja;

11) povreda radnih obaveza koja ima teže posljedice za stranke ili državni organ;

12) povreda propisa o konfliktu interesa;

13) radnje na poslu ili u vezi sa poslom sa obilježjima krivičnog djela koje se goni po službenoj dužnosti;

14) povreda radnih obaveza koje su propisima utvrđene kao teži disciplinski prekršaj.

## Disciplinske mjere

### Član 57

Disciplinska mjera za lakši disciplinski prekršaj je novčana kazna u iznosu do 15% zarade isplaćene za mjesec u kojem je prekršaj počinjen.

Disciplinske mjere za teži disciplinski prekršaj su:

- novčana kazna u iznosu od 20 do 30% zarade isplaćene za mjesec u kojem je prekršaj počinjen;

- prestanak radnog odnosa.

Disciplinska mjera prestanka radnog odnosa obavezno se izriče ukoliko je nastala šteta za državni organ i ako niješ utvrđene olakšavajuće okolnosti za državnog službenika, odnosno namještenika.

## Pokretanje disciplinskog postupka

### Član 58

Disciplinski postupak pokreće starješina državnog organa, na predlog pretpostavljenog.

Disciplinski postupak se pokreće zaključkom, koji se uručuje državnom službeniku, odnosno namješteniku čija se disciplinska odgovornost utvrđuje. Protiv ovog zaključka nije dozvoljena žalba.

Državni službenik, odnosno namještenik ima pravo da podnese inicijativu za pokretanje disciplinskog postupka i da je obrazloži, odnosno učini vjerovatnim njene navode.

## Disciplinska komisija

### Član 59

Disciplinski postupak protiv državnog službenika, odnosno namještenika vodi i odluku predlaže disciplinska komisija.

Disciplinsku komisiju imenuje starješina državnog organa. Izuzetno, kada zbog malog broja službenika, odnosno namještenika nije moguće formirati komisiju, starješina državnog organa može ovlastiti pojedinog državnog službenika, odnosno namještenika da vodi disciplinski postupak i da predloži odluku.

Disciplinski postupak mora da se okonča u roku od 60 dana od dana njegovog pokretanja.

## Izricanje disciplinskih mjera

### Član 60

Disciplinsku mjeru protiv državnog službenika, odnosno namještenika, na predlog disciplinske komisije, izriče starješina državnog organa.

## Disciplinski postupak protiv rukovodećeg lica

### Član 61

Disciplinski postupak protiv rukovodećeg lica vodi i disciplinske mjere izriče

komisija koju obrazuje organ nadležan za njeovo imenovanje, odnosno postavljenje.

## **Disciplinski postupak**

### **Član 62**

U disciplinskom postupku se mora održati rasprava na kojoj državni službenik, odnosno namještenik ima pravo na odbranu. Državni službenik, odnosno namještenik može se braniti sam, preko advokata, zastupnika ili predstavnika sindikata.

U disciplinskom postupku primjenjuju se odredbe zakona kojim se uređuje opšti upravni postupak za pitanja koja nijesu uređena ovim zakonom.

## **Izbor disciplinske mjere**

### **Član 63**

Prilikom izbora disciplinske mjere uzimaju se u obzir i činjenice o ranijoj disciplinskoj odgovornosti državnog službenika, odnosno namještenika.

## **Zastarjelost**

### **Član 64**

Pokretanje disciplinskog postupka za lakši disciplinski prekršaj za-starijeva u roku od jednog mjeseca od dana saznanja za prekršaj, odnosno u roku od dva mjeseca od dana kada je prekršaj učinjen.

Pokretanje disciplinskog postupka za teži disciplinski prekršaj za-starijeva u roku od tri mjeseca od dana saznanja za prekršaj, odnosno u roku od šest mjeseci od dana kada je prekršaj učinjen.

U slučaju iz člana 56 stav 3 tačka 13 ovog zakona, pokretanje disciplinskog postupka za-starijeva u roku od šest mjeseci od dana kada je postao konačan poslednji disciplinski zaključak.

Izvršenje disciplinske mjere za-starijeva u roku od dva mjeseca od dana konačnosti disciplinske odluke.

Zastarjelost ne teče u vrijeme kada disciplinski postupak nije moguće pokrenuti, odnosno voditi.

Vođenje disciplinskog postupka za-starijeva kad protekne tri puta onoliko vremena koliko je zakonom utvrđena zastarjelost pokretanja, a u svakom slučaju zastarjelost nastupa u roku od jedne godine od dana kada se saznao za disciplinski prekršaj.

Ako disciplinski prekršaj ima obilježja krivičnog djela, za apsolutne rokove za-starjelosti primjenjuju se odredbe zakona kojim se uređuje krivična odgovornost.

## **Upis i brisanje disciplinske mjere**

### **Član 65**

Disciplinska mjera upisuje se u Centralnu kadrovsku evidenciju.

Ako državni službenik, odnosno namještenik, u roku od jedne godine od dana pravosnažnosti izrečene disciplinske mjere za lakši disciplinski prekršaj, odnosno u roku od dvije godine od dana pravosnažnosti izrečene disciplinske mjere za teži disciplinski prekršaj, ne počini novi disciplinski prekršaj, upisana disciplinska mjera se briše iz Centralne kadrovske evidencije i smatra se da državni službenik, odnosno namještenik disciplinski nije bio kažnjavan.

## **2. Privremeno udaljenje sa radnog mjesta (suspenzija)**

### **Osnov privremenog udaljenja**

#### **Član 66**

Državni službenik, odnosno namještenik protiv koga je disciplinski postupak pokrenut zbog težeg disciplinskog prekršaja može se, do okončanja disciplinskog postupka, udaljiti sa radnog mjesta, ako bi njegovo prisustvo štetilo interesu državnog organa ili ako bi ometalo tok disciplinskog postupka.

Privremeno udaljenje sa radnog mjesta vrši se na način da se državnom službeniku, odnosno namješteniku:

- ograniče ili oduzmu data ovlašćenja;
- odredi mјera privremenog premještaja na drugo radno mjesto;
- zabrani obavljanje poslova u državnom organu.

Od načina privremenog udaljenja iz stava 2 ovog člana bira se onaj kojim se najefikasnije obezbjeđuje interes državnog organa.

### **Odlučivanje o privremenom udaljenju**

#### **Član 67**

O privremenom udaljenju sa radnog mjesta odlučuje starješina državnog organa.

### **Prava u slučaju privremenog udaljenja**

#### **Član 68**

U toku zabrane obavljanja poslova iz člana 66 stav 2 alineja 3 ovog zakona, državnom službeniku, odnosno namješteniku

isplaćuje se naknada u visini od 60% zarade isplaćene u prethodnom mjesecu.

Državnom službeniku, odnosno namješteniku vraća se neisplaćeni dio zarade sa zateznim kamatama, ako je konačnim zaključkom:

- obustavljen disciplinski postupak;
- postupak zastario;
- u disciplinskom postupku utvrđeno da državni službenik, odnosno namještenik nije počinio disciplinski prekršaj zbog koga mu je bila izrečena mјera privremenog udaljenja sa radnog mjesta.

## **3. Materijalna odgovornost državnog službenika i namještenika**

### **Materijalna odgovornost**

#### **Član 69**

Državni službenik, odnosno namještenik materijalno je odgovoran za štetu koju je, na radu ili u vezi sa radom, protivpravno, namjerno ili iz krajnje napažnje prouzrokovao državnom organu.

Republika Crna Gora (u daljem tekstu: Republika) odgovara za štetu koju državni službenik, odnosno namještenik na radu ili u vezi sa radom prouzrokuje trećem licu. Treće lice može tražiti naknadu štete i od onog ko je prouzrokovao štetu, ako je šteta nanijeta namjerno.

### **Postupak ostvarivanja materijalne odgovornosti**

#### **Član 70**

U postupku odlučivanja o materijalnoj

odgovornosti za štetu državnog službenika, odnosno namještenika primjenjuju se odredbe ovog zakona koje uređuju disciplinski postupak.

O naknadi štete može se odlučivati i u disciplinskom postupku, ako je šteta nastala zbog disciplinskog prekršaja.

### Naknada štete kod suda

#### Član 71

U slučaju da se utvrdi da je državni službenik, odnosno namještenik materijalno odgovoran za štetu, a istu ne nadoknadi, državni organ može ostvariti svoja prava kod nadležnog osnovnog suda.

### Pisani sporazum i paušalna naknada štete

#### Član 72

O visini i načinu naknade štete može se sklopiti pisani sporazum između starještine državnog organa i državnog službenika, odnosno namještenika.

Pisani sporazum iz stava 1 ovog člana predstavlja izvršni naslov.

Ako bi utvrđivanje visine štete prouzrokovalo nesrazmjerne troškove, naknada štete se može odmjeriti u paušalom iznosu, ako su slučajevi štetnih radnji i visine paušalne naknada štete određeni u propisima.

### Oslobađanje od naknade štete

#### Član 73

Ako je državni službenik, odnosno namještenik oslobođen odgovornosti za štetu saglasno članu 46 stav 3 ovog zakona,

odgovornost za štetu snosi prepostavljeni koji je izdao naredbu, odnosno uputstvo.

### Šteta pričinjena trećem licu

#### Član 74

Za isplaćeni iznos naknade štete koju je državni službenik, odnosno namještenik, na radu ili u vezi sa radom, namjerno prouzrokovao trećem licu, Republika ima pravo na regresni zahtjev prema državnom službeniku, odnosno namješteniku u visini ukupnog iznosa.

Za isplaćeni iznos naknade štete koju je državni službenik, odnosno namještenik, na radu ili u vezi sa radom, iz krajnje nepažnje prouzrokovao trećem licu, Republika ima pravo na regresni zahtjev prema državnom službeniku, odnosno namješteniku u visini ukupnog ili dijela iznosa.

Za ostvarivanje regresnog zahtjeva primjenjuju se odredbe čl. 70 do 73 ovog zakona.

### Odgovornost Republike

#### Član 75

Republika je odgovorna za štetu prouzrokovanoj državnom službeniku, odnosno namješteniku na radu ili u vezi sa radom, po opštim pravilima građanskog prava.

Odgovornost za štetu se odnosi i na štetu koju Republika prouzrokuje državnom službeniku, odnosno namješteniku povredom prava iz rada i po osnovu rada.

O visini i načinu naknade štete može se zaključiti pisani sporazum između starještine državnog organa i državnog službenika, odnosno namještenika kome je šteta nanijeta. Pisani sporazum predstavlja izvršni naslov.

## **VI. RASPOREĐIVANJE DRŽAVNIH SLUŽBENIKA I NAMJEŠTENIKA**

### **Potrebe službe**

#### **Član 76**

Državni službenik, odnosno namještenik može se rasporediti na drugo radno mjesto, koje odgovara njegovoj stručnoj spremi, bez njegove saglasnosti ili na njegov zahtjev, ako to potrebe državnog organa zahtijevaju.

Državni službenik se izuzetno, uz njegovu saglasnost, može rasporediti na namješteničko radno mjesto, pri čemu zadržava stečeno zvanje, a vrijeme vršenja poslova namještenika uračunava se kao uslov za napredovanje.

Raspoređivanje iz st. 1 i 2 ovog člana može biti trajno ili privremeno. Privremeni raspored traje najmanje jedan mjesec, a najviše jednu godinu.

### **Upućivanje u drugi organ**

#### **Član 77**

Radi otklanjanja posljedica više sile ili izvršavanja povećanog obima poslova, državni službenik, odnosno namještenik može biti upućen u drugi državni organ za vrijeme dok traju razlozi za upućivanje, a najduže tri mjeseca.

Državni službenik, odnosno namještenik iz stava 1 ovog člana ostvaruje prava i obaveze u državnom organu iz koga je upućen.

### **Ograničenje raspoređivanja**

#### **Član 78**

Raspored državnog službenika, odnosno namještenika se ne može vršiti za vrijeme

privremene nesposobnosti za rad zbog bolesti, u vrijeme trudnoće ili porodiljskog odsustva.

## **VII. OCJENJIVANJE, NAPREDOVANJE I UTVRĐIVANJE SPOSOBNOSTI**

### **1. Ocjenjivanje rada**

#### **Radne i stručne sposobnosti**

#### **Član 79**

Ocjenvivanje rada državnog službenika, odnosno namještenika vrši se u cilju praćenja njegovog rada i pravilnog odlučivanja o njegovom napredovanju.

Ocjenvivanje rada državnog službenika, odnosno namještenika vrši se u odnosu na:

- postignute rezultate rada;
- samostalnost i kreativnost u vršenju poslova;
- ostvarenu saradnju sa strankama i saradnicima na poslu;
- kvalitet organizacije rada u vršenju poslova;
- druge sposobnosti, vještine i kvalitet u vršenju poslova.

#### **Ocjene rada**

#### **Član 80**

Ocjene rada državnog službenika, odnosno namještenika su:

- "odličan";
- "dobar";
- "zadovoljava";
- "ne zadovoljava".

Ocenjivanje se vrši jednom godišnje, a najkasnije do 31. januara za prethodnu godinu.

Ne ocjenjuje se državni službenik, odnosno namještenik koji je radni odnos zasnovao na određeno vrijeme.

### **Postupak ocenjivanja**

#### **Član 81**

Ocjenu rada državnog službenika, odnosno namještenika daje starješina državnog organa, na obrazložen predlog prepostavljenog.

Podaci na osnovu kojih se vrši ocenjivanje iskazuju se na obrascu koji utvrđuje organ za upravljanje kadrovima.

### **Upoznavanje sa ocjenom**

#### **Član 82**

Državni službenik, odnosno namještenik mora biti upoznat sa ocjenom rada.

Državni službenik, odnosno namještenik koji se ne slaže sa ocjenom rada može, u roku od osam dana od dana upoznavanja sa ocjenom, zahtijevati preispitivanje date ocjene. Zahtjev mora biti u pisanoj formi i obrazložen.

Preispitivanje ocjene vrši komisija. Komisiju formira starješina organa i obavezno je čine prepostavljeni i dva državna službenika, odnosno namještenika koji imaju isti stepen školske spreme kao i državni službenik, odnosno namještenik čija se ocjena rada preispituje. Državni službenik, odnosno namještenik ima pravo da učestvuje u postupku preispitivanja ocjene.

Starješina državnog organa, na predlog komisije, daje ocjenu rada državnog službenika, odnosno namještenika.

Ocjena se upisuje u Centralnu kadrovsку evidenciju.

Ocenjivanje rukovodećih lica

#### **Član 83**

Ocjenu rada rukovodećeg lica daje starješina državnog organa, u skladu sa kriterijumima, koje utvrđuje Vlada, na predlog ministarstva nadležnog za poslove uprave.

Ocjene rada rukovodećih lica su:

- »zadovoljava« i
- »ne zadovoljava«.

U slučaju kada rukovodeće lice dva puta u toku mandata dobije ocjenu »ne zadovoljava« starješina organa pokreće postupak za njegovo razrješenje. U postupku razrješenja obavezno se pribavlja izjašnjenje rukovodećeg lica.

### **2. Napredovanje**

#### **Napredovanje**

#### **Član 84**

Državni službenik, odnosno namještenik napreduje u više zvanje u okviru istog razreda, a samo izuzetno, u početno zvanje u okviru višeg razreda pod uslovima utvrđenim ovim zakonom.

Državni službenik, odnosno namještenik napreduje u viši platni razred pod uslovima utvrđenim ovim zakonom.

#### **Napredovanje u više zvanje**

#### **Član 85**

Državni službenik, odnosno namještenik može napredovati, ako:

- ispunjava propisane uslove za više zvanje;
- dobije odgovarajuću ocjenu rada.

Državni službenik, odnosno namještenik može napredovati u početno zvanje u okviru višeg razreda, ako ispunjava uslove iz stava 1 ovog člana i ako se poslovi njegovog radnog mjesta mogu vršiti u tom zvanju.

### Period napredovanja i ocjena potrebna za napredovanje

#### Član 86

Državni službenik, odnosno namještenik napreduje u jedan stepen više zvanje u okviru istog razreda u slučaju kada u periodu od pet godina pet puta dobije najmanje ocjenu "dobar" ili kada tri puta uzastopno dobije ocjenu "odličan".

Državni službenik, odnosno namještenik napreduje u početno zvanje u okviru višeg razreda u slučaju kada u periodu od pet godina pet puta dobije ocjenu "odličan".

### Napredovanje u viši platni razred

#### Član 87

Državni službenik, odnosno namještenik napreduje u viši platni razred, ako u periodu od tri godine za svoj rad dobije tri puta ocjenu »dobar« ili dva puta ocjenu »odličan«.

### Postupak odlučivanja

#### Član 88

Odluku o napredovanju državnog službenika, odnosno namještenika donosi starješina državnog organa, na predlog pretpostavljenog.

Odluka iz stava 1 ovog člana donosi se najkasnije u roku od 30 dana od dana dostavljanja predloga.

Podaci o napredovanjima državnog službenika, odnosno namještenika se upisuju u Centralnu kadrovsku evidenciju.

### Priznanja

#### Član 89

Za izuzetne uspjehe u radu, odnosno za posebno značajne uspjehe u radu državnog organa mogu se državnom službeniku, odnosno namješteniku dodijeliti priznanja.

Vrste priznanja i postupak njihovog dodjeljivanja utvrđuje Vlada.

Podaci o dodijeljenim priznanjima državnom službeniku, odnosno namješteniku upisuju se u Centralnu kadrovsku evidenciju.

### 3. Utvrđivanje sposobnosti

#### Sposobnost za vršenje poslova

#### Član 90

Državni službenik, odnosno namještenik koji dobije ocjenu »ne zadovoljava« upućuje se na provjeru sposobnosti za vršenje poslova.

Postupak za provjeru sposobnosti za vršenje poslova državnog službenika, odnosno namještenika pokreće se zaključkom, koji se obavezno dostavlja državnom službeniku, odnosno namješteniku čija se sposobnost utvrđuje.

#### Provjera sposobnosti

#### Član 91

Provjeru sposobnosti za vršenje poslova državnog službenika, odnosno namještenika vrši komisija koju imenuje starješina državnog organa.

Članovi komisije iz stava 1 ovog člana mogu biti samo državni službenici, odnosno namještenici koji imaju najmanje isti stepen i vrstu stručne spreme kao državni službenik,

odnosno namještenik čija se sposobnost utvrđuje, najmanje pet godina radnog iskustva na tim ili sličnim poslovima. Članovi komisije mogu biti državni službenici, odnosno namještenici i iz drugog državnog organa, a ako državni službenik, odnosno namještenik to zahtijeva i predstavnik sindikata.

Starješina državnog organa, na predlog komisije, odlučuje da li je državni službenik, odnosno namještenik sposoban za vršenje poslova radnog mjesta.

### **Prestanak radnog odnosa zbog nesposobnosti**

#### **Član 92**

Državnom službeniku, odnosno namješteniku za koga je u postupku utvrđeno da je nesposoban za vršenje poslova prestaje radni odnos, ukoliko se ne može rasporediti u državi organ na poslovima koji odgovaraju njegovim sposobnostima.

Postupak provjere sposobnosti državnog službenika, odnosno namještenika utvrđuje Vlada, na predlog ministarstva nadležnog za poslove uprave.

## **VIII. STRUČNO USAVRŠAVANJE DRŽAVNIH SLUŽBENIKA I NAMJEŠTENIKA**

### **1. Stručno usavršavanje**

#### **Program stručnog usavršavanja**

#### **Član 93**

Državni službenik, odnosno namještenik stručno se usavršava u skladu sa programom stručnog usavršavanja.

Organ za upravljanje kadrovima utvrđuje program stručnog usavršavanja.

Programom iz stava 2 ovog člana održuje se naročito sadržina usavršavanja i visina sredstava potrebnih za realizaciju programa.

Troškove stručnog usavršavanja državnog službenika, odnosno namještenika snosi državni organ.

### **Posebno usavršavanje**

#### **Član 94**

Državni službenik, odnosno namještenik ima pravo da se kandiduje za posebno usavršavanje kada je to od značaja za rad državnog organa.

Troškovi posebnog usavršavanja padaju na teret državnog organa. Prava i obaveze državnog službenika, odnosno namještenika koji je izabran za posebno usavršavanje uređuju se ugovorom između starještine državnog organa i državnog službenika, odnosno namještenika.

Državni službenik, odnosno namještenik koji je zaključio ugovor o posebnom usavršavanju ne može poslije završenog usavršavanja otkazati radni odnos prije isteka dvostrukog vremena koliko je proveo na posebnom usavršavanju. U suprotnom, državni organ može tražiti naknadu troškova posebnog usavršavanja od državnog službenika, odnosno namještenika.

### **2. Pripravnici**

#### **Pripravnik**

#### **Član 95**

Pripravnik je lice koje prvi put zasniva radni odnos u državnom organu radi oso-

sobljavanja za samostalno vršenje poslova.

Pripravnički staž za visoku i višu školsku spremu traje najmanje 12 mjeseci, a za srednju školsku spremu šest mjeseci.

Pripravnik se osposobljava po programu koji utvrđuje organ za upravljanje kadrovima.

### **3. Stipendiranje**

#### **Dodjela stipendije**

##### **Član 96**

Državni organ, kada ocijeni neophodnim i ima obezbijedena sredstva, može, na osnovu javnog oglasa, zaključiti ugovor o stipendiranju.

## **IX. PRESTANAK RADNOG ODNOSA**

### **Prestanak radnog odnosa na određeno vrijeme**

##### **Član 97**

Radni odnos na određeno vrijeme prestaje istekom vremena na koje je državni službenik, odnosno namještenik primljen ili završetkom posla za čije je izvršenje zasnovao radni odnos na određeno vrijeme.

### **Prestanak radnog odnosa sporazumom**

##### **Član 98**

Radni odnos može prestati na osnovu pisanih sporazuma državnog službenika,

odnosno namještenika i starještine državnog organa.

Sporazumom se utvrđuje dan prestanka radnog odnosa.

### **Prestanak radnog odnosa na osnovu otkaza**

##### **Član 99**

Radni odnos može prestati na osnovu otkaza državnog službenika, odnosno namještenika, koji ne može biti dat za vrijeme trajanja udaljenja iz službe, odnosno disciplinskog postupka.

Otkaz se mora dati u pisanoj formi.

Radni odnos može prestati i na osnovu otkaza starještine državnog organa, u skladu sa opštim propisima o radu.

### **Prestanak radnog odnosa zbog stručnog ispita**

##### **Član 100**

Državnom službeniku, odnosno namješteniku radni odnos prestaje, ako u određenom roku ne položi stručni ispit, a radni odnos je zasnovao pod uslovom da stručni ispit položi.

U slučaju iz stava 1 ovog člana državnom službeniku, odnosno namješteniku prestaje radni odnos istekom roka u kome je bio obavezan da položi stručni ispit.

### **Prestanak radnog odnosa po sili zakona**

##### **Član 101**

Radni odnos državnom službeniku, odnosno namješteniku prestaje po sili zakona, pored slučajeva predviđenih opštim

propisima o radu, kada bude imenovan, odnosno postavljen na dužnost koja je prema propisima nespojiva sa državnom službom i u drugim slučajevima predviđenim ovim zakonom.

### Akt o prestanku radnog odnosa

#### Član 102

Rješenje o prestanku radnog odnosa mora se donijeti u roku od sedam dana od dana nastupanja okolnosti koje su razlog, odnosno osnov prestanka radnog odnosa.

### X. UKIDANJE ORGANA, ODNOSNO POSLOVA I REORGANIZACIJA

#### Ukidanje organa, odnosno poslova

#### Član 103

U slučaju ukidanja državnog organa ili dijela poslova, državni organ u čiji djelokrug prelaze poslovi preuzima državne službenike, odnosno namještenike koji su radili na tim poslovima, saglasno potrebama državnog organa.

Državni službenik, odnosno namještenik koji ne bude preuzet u smislu stava 1 ovog člana ima prava i obaveze kao i zaposleni za čijim je radom prestala potreba zbog tehnoloških, ekonomskih i restrukturalnih promjena u privrednim društvima i drugim oblicima privrednog organizovanja, a koja su utvrđena opštim propisima o radu.

U slučaju ukidanja državnog organa ili dijela poslova koje ne preuzima drugi državni organ, državni službenik, odnosno namještenik koji je radio u tom državnom

organu, odnosno koji je vršio ukinute poslove im-a prava iz stava 2 ovog člana.

Sredstva za ostvarivanje prava iz st. 2 i 3 ovog člana obezbjeđuju se u budžetu Republike.

### Reorganizacija državnog organa

#### Član 104

U slučaju smanjenja obima poslova državnog organa ili u slučaju organizacionih, javno-finansijskih i drugih sličnih razloga i promjena (u daljem tekstu: reorganizacija), državnom službeniku, odnosno namješteniku može prestati radni odnos ili može biti raspoređen na radno mjesto koje ne odgovara njegovom zvanju, odnosno stručnoj spremi.

Osnov za utvrđivanje razloga iz stava 1 ovog člana je promjena akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji.

Državni službenik, odnosno namještenik kome prestane radni odnos, u smislu stava 1 ovog člana, ima prava iz člana 103 stav 2 ovog zakona.

### Program reorganizacije

#### Član 105

U cilju sprovođenja reorganizacije starješina državnog organa utvrđuje poseban program reorganizacije.

Program iz stava 1 ovog člana sadrži naročito:

- podatke o državnom službeniku, odnosno namješteniku čiji je rad u državnom organu postao trajno nepotreban;
- podatke o državnom službeniku, odnosno namješteniku za koga se predviđa raspored na radno mjesto u nižem zvanju, odnosno na radno mjesto za koje se zahtijeva niži stepen školske spreme.

Program reorganizacije dostavlja se organu za upravljanje kadrovima.

Organ za upravljanje kadrovima vodi evidenciju državnih službenika, odnosno namještenika koji su obuhvaćeni reorganizacijom za potrebe internog tržišta rada i utvrđuje mogućnosti njihovog odgovarajućeg radnog angažovanja.

## Prednost u zapošljavanju

### Član 106

Državni službenik, odnosno namještenik kome je prestao radni odnos na osnovu čl. 103 i 104 ovog zakona ima prednost u zapošljavanju na radno mjesto za koje ispunjava uslove u državnim organima, u periodu od dvije godine po prestanku radnog odnosa.

O ostvarivanju prava državnog službenika, odnosno namještenika, u smislu stava 1 ovog člana, stara se organ za upravljanje kadrovima.

## XI. ZAŠTITA PRAVA DRŽAVNIH SLUŽBENIKA, ODNOSNO NAMJEŠTENIKA I UPRAVLJANJE KADROVIMA

### 1. Zaštita prava državnih službenika i namještenika

#### Odlučivanja o pravima i obavezama

### Član 107

O pravima i obavezama državnog službenika, odnosno namještenika u vezi sa radom i po osnovu rada odlučuje starješina državnog organa.

Protiv odluke iz stava 1 ovog člana državni službenik, odnosno namještenik može podnijeti žalbu, u skladu sa ovim zakonom.

#### Prenošenje ovlašćenja

### Član 108

Starješina državnog organa može poslove odlučivanja o pravima i obavezama državnog službenika, odnosno namještenika u vezi sa radom i po osnovu rada prenijeti na rukovodeće lice. Starješina organa, bez obzira na prenijeta ovlašćenja, ima uvijek pravo da odlučuje o pravima i obavezama državnog službenika, odnosno namještenika u vezi sa radom i po osnovu rada.

Ovlašćenje iz stava 1 ovog člana može se dati samo jednom licu u državnom organu. Ovlašćenje može biti vremenski i sadržinski ograničeno i obavezno je u pisanoj formi.

#### Sindikat

### Član 109

U postupku ostvarivanja prava iz rada i po osnovu rada državni službenik, odnosno namještenik ima pravo na zaštitu od strane sindikata.

U slučaju iz stava 1 ovog člana sindikat može da traži od starješine državnog organa da se izjasni o načinu ostvarivanja prava za koje se zahtijeva zaštita sindikata.

O zahtjevu sindikata starješina državnog organa je obvezan da se izjasni.

## **2. Komisija za žalbe**

### **Nadležnost Komisije**

#### **Član 110**

Po žalbi protiv odluke o pravima i obavezama iz rada i po osnovu rada državnog službenika, odnosno namještenika odlučuje Komisija za žalbe.

Žalba se podnosi u roku od osam dana od dana prijema odluke.

### **Imenovanje i razrješenje Komisije**

#### **Član 111**

Komisija za žalbe ima predsjednika i šest članova, od kojih je jedan član predstavnik sindikata.

Predsjednika i članove Komisije za žalbe imenuje i razrješava Vlada, na predlog ministarstva nadležnog za poslove uprave.

Za predsjednika i člana Komisije za žalbe može se imenovati lice koje je diplomirani pravnik i ima najmanje pet godina radnog iskustva.

Predsjednik i članovi Komisije za žalbe imenju se na period od četiri godine i ne mogu biti ponovo imenovani.

Predsjednik i član Komisije za žalbe može se razriješiti, prije isteka mandata, ako to sam zatraži ili ako poslove ne vrši uredno i savjesno.

Način rada Komisije za žalbe uređuje se poslovnikom Komisije.

Komisija za žalbe dužna je da jednom godišnje Vladi podnose izvještaj o radu. Izvještaj se dostavlja i ministarstvu nadležnom za poslove uprave.

### **Rad Komisije**

#### **Član 112**

U postupku odlučivanja po žalbi, Komisija za žalbe primjenjuje Zakon o opštem upravnom postupku, ako ovim zakonom nije drugičje određeno.

O žalbi Komisija za žalbe mora odlučiti najkasnije u roku od 15 dana od dana podnošenja žalbe.

O žalbi protiv zaključka o privremenom udaljenju sa radnog mesta Komisija za žalbe odlučuje u roku od pet dana od dana prijema žalbe.

### **Sudska zaštita**

#### **Član 113**

Protiv odluke Komisije za žalbe državni službenik, odnosno namještenik može pokrenuti upravni spor, u roku od 15 dana od dana dostavljanja odluke.

Uložena tužba ne odlaže izvršenje odluke Komisije za žalbe, osim u slučaju kada se radi o sporu povodom zasnivanja radnog odnosa.

Postupak po tužbi je hitan.

Na odluku Komisije za žalbe povodom žalbe na zaključak o privremenom udaljenju sa radnog mesta državni službenik, odnosno namještenik nema pravo na sudsку zaštitu.

Na odluku Komisije za žalbe povodom žalbe na rješenje o naknadni štete državni službenik, odnosno namještenik može pokrenuti spor pred nadležnim osnovnim sudom.

### **Arbitražno rješavanje spora**

#### **Član 114**

Spor koji nastane u vezi sa radom i po osnovu rada može se rješavati putem arbitraže, shodno opštim propisima o radu.

Sastav, postupak i način rada arbitraže utvrđuje ministarstvo nadležno za poslove uprave i sindikat.

### **3. Upravljanje kadrovima**

#### **Organ za upravljanje kadrovima**

##### **Član 115**

Organ za upravljanje kadrovima vrši naročito poslove:

- praćenja sproveđenja ovog zakona i drugih propisa o državnim službenicima i namještenicima;
- davanja mišljenja o organizaciji i sistematizaciji državnog organa;
- sproveđenja javnog i internog oglasa i javnog konkursa za državne organe i službe;
- vođenja evidencije i druge poslove internog tržišta rada;
- u vezi reorganizacije državne uprave;
- pripremanja predloga odgovarajućih programa stručnog usavršavanja i drugih programa razvoja kadra;
- pružanja stručne pomoći Vladi u dijelu upravljanja kadrovima;
- pomaganja državnim organima u realizaciji kadrovske politike, obuke i razvoja kadra;
- druge poslove iz oblasti razvoja i upravljanja kadrovima, u skladu sa zakonom.

Organ za upravljanje kadrovima dužan je da jednom godišnje Vladi podnosi izvještaj o svom radu.

#### **Centralna kadrovska evidencija**

##### **Član 116**

Organ za upravljanje kadrovima vodi Centralnu kadrovsku evidenciju o državnim službenicima i namještenicima.

Centralna kadrovska evidencija obuhvata naročito podatke o:

- ličnosti - ime i prezime, adresa i jedinstveni matični broj građana – JMBG i dr.;
- radnom odnosu - vrsta radnog odnosa i datum njegovog zasnivanja i dr.;
- radnom mjestu i kretanju u službi;
- imenovanju, napredovanju i zvanju;
- stepenu školske spreme, funkcionalnim i specijalnim znanjima, stručnom usavršavanju i ispitima;
- radnom stažu, penzijskom stažu i beneficiranom stažu;
- posebnim funkcijama i učešću u projektima zadacima i grupama i posebnim poslovima od značaja za državni organ;
- ocjenama rada;
- priznanjima;
- disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti;
- prestanku radnog odnosa;
- dozvoli za pristup tajnim podacima;
- ličnim primanjima i naknadama;
- drugim podacima, u skladu sa zakonom.

#### **Evidencija internog tržišta rada**

##### **Član 117**

Evidencija internog tržišta rada obuhvata naročito podatke o:

- slobodnim radnim mjestima u državnim organima;
- državnim službenicima i namještenicima koji žele premještaj na drugo radno mjesto;
- pripravnicima u državnim organima.

#### **Dostavljanje i upotreba podataka**

##### **Član 118**

Starješina državnog organa obavezan je

da organu za upravljanje kadrovima dostavi podatke za upis u Centralnu kadrovsku evidenciju, najkasnije u roku od osam dana od nastanka ili promjena okolnosti o kojima se vodi evidencija.

Podatke iz Centralne kadrovske evidencije mogu dobiti starješina državnog organa, odnosno drugi organ koji odlučuje o pravima i obavezama državnog službenika, odnosno namještenika.

Podatke iz Centralne kadrovske evidencije može dobiti i sindikat u slučaju kada učestvuje u postupku zaštite prava državnog službenika, odnosno namještenika.

evidenciju i vođenje zbirke dokumenata u vezi sa kadrovskom evidencijom;

- blagovremenost izdavanja pojedinačnih akata;

- postupak zapošljavanja;

- postupak javnog oglašavanja;

- postupak ocjenjivanja radnih i stručnih kvaliteta i postupak napredovanja, odnosno raspoređivanja;

- postupak sprovođenja reorganizacije;

- postupak utvrđivanja sposobnosti državnih službenika i namještenika;

- druga pitanja u vezi prava i obaveza državnih službenika, odnosno namještenika.

## **XII. NADZOR NAD SPROVOĐENJEM ZAKONA**

### **Nadzorni organ**

#### **Član 119**

Nadzor nad sprovođenjem ovog zakona i drugih propisa o državnim služenicima i namještenicima vrši ministarstvo nadležno za poslove uprave, preko upravnih inspektora.

### **Upravni inspektor**

#### **Član 120**

Upravni inspektor, u vršenju nadzora nad sprovođenjem ovog zakona, ima pravo uvida u svu dokumentaciju i evidenciju državnih službenika, odnosno namještenika.

Upravni inspektor vrši nadzor naročito u odnosu na:

- pravilnost i blagovremenost dostavljanja podataka u Centralnu kadrovsku

### **Mjere upravnog inspektora**

#### **Član 121**

Upravni inspektor dužan je da uzme u rad svaki podnesak ili inicijativu iz svoje nadležnosti, a podnosioca obavijesti o ishodu postupanja po podnesku ili inicijativi.

Ako, u vršenju nadzora, upravni inspektor utvrdi nezakonitosti i nepravilnosti dužan je da preduzme mjere utvrđene propisima o inspekcijskom nadzoru.

Upravni inspektor dužan je da upozna Komisiju za žalbe i organ za upravljanje kadrovima sa utvrđenim nezakonitostima i nepravilnostima.

## **XIII. KAZNENE ODREDBE**

### **Radnje prekršaja**

#### **Član 122**

Novčanom kaznom od desetostrukog do tristastrukog iznosa najniže cijene rada

u Republici kazniće se za prekršaj starješina državnog organa, koji:

- 1) povlašćuje ili uskraćuje državnog službenika, odnosno namještenika u njegovim pravima (član 11);
- 2) donese odluku o zasnivanju radnog odnosa na određeno vrijeme suprotno članu 30 st. 2 i 3 ovog zakona;
- 3) predloži imenovanje rukovodećeg lica suprotno članu 34 ovog zakona;
- 4) donese odluku o zasnivanju radnog odnosa suprotno čl. 16 do 27 ovog zakona;
- 5) ne utvrdi zvanje državnom službeniku, odnosno namješteniku u skladu sa propisanim uslovima (čl. 37 do 43);
- 6) ne zaštiti službenika, odnosno namještenika (član 52);
- 7) ne doneše odluku o dužini godišnjeg odmora u skladu sa članom 54 ovog zakona;
- 8) rasporedi državnog službenika, odnosno namještenika suprotno čl. 76 do 78 ovog zakona;
- 9) unaprijedi državnog službenika, odnosno namještenika suprotno čl. 84 do 88 ovog zakona;
- 10) ne doneše rješenje o prestanku radnog odnosa (član 102);
- 11) ne utvrdi program reorganizacije (član 105);
- 12) ne izjasni se na zahtjev sindikata (član 109);
- 13) ne dostavi podatke za upis u Centralnu kadrovsku evidenciju ili da podatke iz Centralne kadrovske evidencije neovlašćenim licima (član 118).

## XIV. PRELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

### Član 123

Propisi za sprovođenje ovog zakona donijeće se u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Etički kodeks državnih službenika i namještenika utvrđice se u roku od jedne godine od dana stupanja na snagu ovog zakona.

### Član 124

Rukovodeća lica koja su imenovana, odnosno postavljena u skladu sa važećim propisima nastavljaju sa radom u tom svojstvu do isteka vremena na koje su imenovana, odnosno postavljena, pod uslovom da su ta radna mjesta sistematizovana novim aktima o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji.

U roku od 45 dana od dana utvrđivanja nove unutrašnje organizacije i sistematizacije izvršiće se reizbor glavnih inspektora i inspektora, u skladu sa ovim zakonom.

Rukovodećem licu koje ne nastavi sa radom u državnom organu, u smislu stava 1 ovog člana, kao i glavnom inspektoru i inspektoru koji ne budu reizabrani prestaje dužnost i ostvaruju prava u skladu sa ovim zakonom.

### Član 125

Službenici koji se, na dan primjene ovog zakona, zateknu na radu u državnom organu nastavljaju sa radom kao državni službenici, odnosno namještenici u skladu sa propisom Vlade i aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji.

Službenici koji se ne mogu rasporediti u skladu sa aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji ostvaruju prava u skladu sa ovim zakonom.

### **Član 126**

Položen ili priznat stručni ispit za rad u organima državne uprave na osnovu propisa koji su primjenjivani do dana primjene ovog zakona smatra se položenim, odnosno priznatim u smislu ovog zakona.

### **Član 127**

Postupak odlučivanja o pravima i obavezama službenika koji nije pravosnažno okončan do dana primjene ovog zakona okončće se po ovom zakonu, ukoliko je to povoljnije za službenika.

### **Član 128**

Rukovodeće lice, odnosno službenik koji je stekao određena prava iz radnog odnosa po Zakonu o državnim službenicima („Službeni list RCG”, 45/91) i drugim propisima donijetim na osnovu tog zakona nastavlja da koristi ta prava do isteka vremena utvrđenog na osnovu tih propisa.

### **Član 129**

Posebni zakoni kojima se uređuju pitanja statusa i službenih zvanja državnih službenika, odnosno namještenika uskladiće se sa odredbama ovog zakona u roku od tri mjeseca od dana stupanja na snagu ovog zakona.

### **Član 130**

Danom početka primjene ovog zakona prestaje da važi Zakon o državnim službenicima („Službeni list RCG”, br. 45/91) i podzakonski propisi donijeti za njegovo sproveodenje.

### **Član 131**

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljanja u „Službenom listu Republike Crne Gore”, a primjenjivaće se od 1. oktobra 2004 godine.

# *Profil organizacije*

---

## **Centar za monitoring CEMI**

Centar za monitoring CEMI je nevladina organizacija osnovana marta 2000. godine sa osnovnim ciljem da doprinese implementaciji standarda koji predstavljaju preduslov da se Crna Gora priključi međunarodnoj zajednici razvijenih država, kroz kontinuirani monitoring društvenih procesa u Crnoj Gori, isticanje anomalija i nuđenje alternativnih rješenja.

*Vizija CEMI-ja* je Crna Gora zemlja slobode, blagostanja, vladavine prava i mogućnosti.

*Misija CEMI-ja* je promovisanje i zastupanje vrijednosti otvorenog društva i vladavine prava u Crnoj Gori.

*Osnovne oblasti rada CEMI-ja su:* nadgledanje izbornog procesa, reforma zakonodavstva, monitoring poštovanja političkih prava i sloboda, monitoring poštovanja i implementacije zakona i Ustava, monitoring tranzisionih procesa, zaštita ljudskih prava i sloboda, promocija vrijednosti građanskog društva u Crnoj Gori.

*Tijela CEMI-ja su:* skupština članova, Upravni odbor, izvršni direktor, nadzorni i programski savjet. Jedan od najznačajnijih CEMI-jevih uspjeha je otvorenost prema svim građanima koji iskažu interesovanje da učestvuju u njegovim aktivnostima. Ovu činjenicu najbolje ilustruje podatak da je preko 2000 punoljetnih građana sa pravom glasa bilo uključeno na volonterskoj osnovi u aktivnosti CEMI-ja što čini oko 0,5% ukupnog biračkog tijela u Crnoj Gori. Ovaj broj je najbolji pokazatelj koliko važnu ulogu ima CEMI u demokratskom razvoju Crne Gore.

**Donatori** koji su u prethodnom periodu podržavali projekte CEMI-ja su: Norveška narodna pomoć NPA, Međunarodni centar Ulof Palme, Fondacija Instituta za otvoreno društvo, Američki konzulat, Švedski Helsinški Komitet, Balkan Trust for democracy, Kanadska agencija za međunarodni razvoj CIDA, Freedom House iz Vašingtona, USAID ORT kroz Montenegro Advocacy Program MAP, Delegacija Evropske Komisije, USAID – OTI i mreža Akcija Constitutional and Legal Policy Institute, COLPI, OSCE – ODIHR Varšava, Ambasada Švajcarske, Ambasada Njemačke, Kraljevska ambasada Holandije, Ambasada Finske, Vlada Republike Crne Gore i Skupština Republike Crne Gore.

**Partneri CEMI-ja su:** CeSID, Beograd, CRNVO, Podgorica, CED-DEM, Podgorica, Juventas, Podgorica, PR centar, Podgorica, Podgorica, Uprava za antikorupcijsku inicijativu, Liga žena glasača, Nikšić, Komisija za utvrđivanje konflikta interesa.

**Programi CEMI-ja su: izbori, vladavina prava, dobra uprava, civilno društvo i Evropska unija.**

## I GRAĐANSKO NADGLEĐANJE REFERENDUMA

### Faza nadgledanja:

1. Monitoring medija;
2. Monitoring pred-referendumskih kampanja vođene od strane političkih partija i pokreta;
3. Monitoring promotivnih sastanaka;
4. Monitoring javnih nastupa;
5. Monitoring rada Republičke komisije za referendum;
6. Monitoring rada lokalnih komisija za referendum;
7. Monitoring sproveđenja Zakona o referendumu;

### Aktivnosti tokom referendumskog dana

1. Monitoring procesa glasanja i mogućih kršenja Zakona;
2. Izvještavanje o procesu glasanja, izlasnosti glasača, kao i krajnjem ishodu referenduma;
3. Organizovanje pres konferencija kako bi šira javnost bila obaviještena o procesu glasanja na izbornim mjestima, izlaznosti, kao i konačnim rezultatima referenduma;
4. Prezentacija informacija putem interneta;

### Post- referendumske aktivnosti

1. Priprema i objavljivanje preliminarnih rezultata referenduma;
2. Priprema i objavljivanje detaljnog finalnog izvještaja o referendumu.

## **II IZBORI:**

- **Monitoring izbora u Crnoj Gori: Predsjednički izbori:** 11. maj 2003, 09. februar 2003, 22. decembar 2002, **Parlamentarni izbori:** 20. oktobar 2002, 22. april 2001, **Lokalni izbori:** 29. decembar 2005. Mojkovac, 10. decembar 2005. Cetinje, 22. april 2005. Budva, 26. mart 2005. Nikšić, 12. mart 2005. Nikšić, 26. decembar 2004. Kotor, 12. decembar 2004. Kotor, 29. avgust 2004. Žabljak, 9. maj 2004. Herceg Novi, 2. maj 2004. Tivat, 18. april 2004. Tivat, 20. oktobar 2002. Podgorica i Tivat, 15. maj 2002, 11. jun 2000. Podgorica i Herceg Novi.
- Učešće u međunarodnim misijama: Predsjednički izbori u Azarbejdžanu u oktobru 2003. godine (kao dio OESCE/ODHIR misije), Predsjednički izbori u Kirgistanu u julu 2005. godine (kao dio OESCE/ODHIR misije), Predsjednički izbori u Ukrajini u decembru 2004. godine (kao dio ENEMO misije), Predsjednički izbori u Kirgistanu u martu 2005. godine (kao dio ENEMO misije), Parlamentarni izbori u Albaniji u julu 2005. godine (kao dio ENEMO misije), Predsjednički izbori u Kazakstanu u decembru 2005. godine (kao dio ENEMO misije), parlamentarni izbori u Ukrajini u martu 2006 (kao dio ENEMO misije).
- Okrugli sto o statusu i ulozi nevladinih organizacija u društvu,
- Trening trenere političkih partija

## **III VLADAVINA PRAVA**

- Monitoring poštovanja prava na odbranu i prezumpcije nevinosti
- Zakon o finansiranju političkih partija (usvojen u Skupštini Republike Crne Gore 2004. godine i trenutno dio pozitivnog zakonodavstva)

- Zakon o političkim partijama (usvojen u Skupštini Republike Crne Gore 2004. godine i trenutno dio pozitivnog zakonodavstva)
- Model zakona o centralnom biračkom spisku
- Model zakona o izboru odbornika i poslanika
- Model zakona o državnoj izbirnoj komisiji

## IV DOBRA UPRAVA

- Edukacija javnih funkcionera o konfliktu interesa
- Kampanja za uvođenje Ombudsmana u pravni sistem Crne Gore
- Javna rasprava o Zakonu o zaštitniku ljudskih prava i sloboda
- Studija slučaja – finansiranje političkih partija u Crnoj Gori
- Monitoring rada Zaštitnika ljudskih prava i sloboda
- Watchdog implementacije Zakona o finansiranju političkih partija i Zakona o političkim partijama
- Monitoring finansiranja političkih partija

## V CIVILNO DRUŠTVO

- PR centar - Centar za odnose sa javnošću nevladinih organizacija
- Upoznaj sistem da bi ga mijenjao – vršnjačka edukacija o političko-pravnom sistemu Crne Gore
- Monitoring rada popisivača na terenu prilikom popisa u Crnoj Gori
- Institut za građansko društvo i demokratiju
- Strategija kao sredstvo – povjerenje kao cilj

## VI EVROPSKE INTEGRACIJE

- Upoznaj Evropsku uniju – vršnjačka edukacija o EU i debatni klubovi
- Komunikaciona strategija u procesu pridruživanja EU
- Istraživanja javnog mnjenja

Više informacija o projektima i organizaciji može se naći na internet prezentaciji [www.cemi.cg.yu](http://www.cemi.cg.yu).