



Crna Gora
Agencija za sprječavanje korupcije

Broj: 03-OB-2271/2

Podgorica, 29. jun. 2017. godine

Agencija za sprječavanje korupcije, na osnovu čl. 72, 78 i 79 Zakona o sprječavanju korupcije ("Sl.list CG", broj: 53/14) i člana 10 Statuta Agencije za sprječavanje korupcije, postupajući po službenoj dužnosti donosi:

M I Š L J E N J E

Pojedine odredbe Zakona o državnim službenicima i namještenicima ("Sl. list CG", 39/2011, 50/2011, 66/2012, 34/2014) (u daljem tekstu: Zakon), koje se odnose na sukob interesa, zabranu primanja poklona, dodatni rad, zabranu osnivanja privrednih društava, ograničenja članstva u organima privrednih društava kao i ograničenja po prestanku radnog odnosa državnih službenika i namještenika (čl. 69-78) otvaraju mogućnost ugrožavanja javnog interesa i mogu uticati na narušavanje integriteta, ravnopravnosti i transparentnosti procedura kojima se odlučuje o pravima i obavezama državnih službenika i namještenika definisanih čl. 2 i 3 Zakona.

OBRAZLOŽENJE

Sprovodeći postupak po službenoj dužnosti na osnovu člana 79 Zakona o sprječavanju korupcije po kome Agencija može dati mišljenje radi prevencije korupcije, smanjenja rizika od korupcije i jačanja etike i integriteta u organima vlasti, analizirane su odredbe Zakona o državnim službenicima i namještenicima, pri čemu su identifikovani potencijalni rizici od ugrožavanja javnog interesa zbog nedovoljne preciznosti i jasnosti normi vezanih za sukob interesa, zabranu primanja poklona, dodatni rad, zabranu osnivanja privrednih društava, ograničenja članstva u organima privrednih društava kao i ograničenja po prestanku radnog odnosa, koje utiču na obim prava i obaveza državnih službenika i namještenika.

Naime, pojedine odredbe čl. 69-78 Zakona o državnim službenicima i namještenicima nijesu dovoljno precizno definisane, čime se otvara mogućnost ugrožavanja javnog interesa i može uticati na narušavanje integriteta, ravnopravnosti i transparentnosti procedura kojima se odlučuje o pravima i obavezama zaposlenih u državnom organu.

Sprovodeći postupak po službenoj dužnosti u odnosu na navedene odredbe Zakona o državnim službenicima i namještenicima, utvrđeno je sljedeće:

Zakonom o sprječavanu korupcije ("Sl.list CG", broj: 53/14) se propisuju mјere za sprječavanje sukoba javnog i privatnog interesa, uređuju ograničenja u vršenju javnih funkcija, podnošenje izveštaja o prihodima i imovini javnog funkcionera, zaštita lica koja prijavljuju ugrožavanje javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije, kao i druga pitanja od značaja za prevenciju i sprječavanje korupcije – član 1.

U članu 2 Zakona, korupcija se definiše kao svaka zloupotreba službenog, poslovnog, odnosno društvenog položaja ili uticaja u cilju sticanja lične koristi ili koristi za drugog.

Ugrožavanje javnog interesa, u smislu ovog zakona, podrazumijeva povredu propisa, etičkih pravila ili mogućnost nastanka takve povrede koja je izazvala, izaziva ili prijeti da izazove opasnost po život, zdravlje i bezbjednost ljudi i životne sredine, povredu ljudskih prava ili materijalnu i nematerijalnu štetu po državi ili pravno i fizičko lice, kao i radnju koja ima za cilj da se za takvu povredu ne sazna” – član 44 stav 2 Zakona.

Integritet predstavlja zakonito, nezavisno, nepristrasno, odgovorno i transparentno vršenje poslova kojim javni funkcioneri i drugi zaposleni u organu vlasti čuvaju svoj ugled i ugled organa vlasti, obezbjeđuju povjerenje građana u vršenje javnih funkcija i rad organa vlasti i otklanjaju sumnju u mogućnost nastanka i razvoja korupcije – član 72 Zakona.

Dakle, Zakon o sprječavanju korupcije sistemski uvodi institute prevencije korupcije, koji su prepoznati i ispostavljeni Crnoj Gori kao obaveze međunarodnim konvencijama i dokumentima koje je Crna Gora ratifikovala, **za kategoriju javnih funkcionera čija je definicija data u članu 3 Zakona.**

Odredbe čl. 8 te članova 69 – 78. Zakona o državnim službenicima i namještenicima ("Sl. list CG", br. 39/2011, 50/2011, 66/2012, 34/2014) uređuju problematiku sukoba interesa, zabranu primanja poklona, dodatni rad, zabranu osnivanja privrednih društava, ograničenja članstva u organima privrednih društava kao i ograničenja po prestanku radnog odnosa, **za kategoriju državnih službenika i namještenika.**

Radi se o institutima koji su sistemske uređene za javne funkcionere u Zakonu o sprječavanju korupcije te su i navedene odredbe Zakona o državnim službenicima i namještenicima analizirane u odnosu na obaveze koje javni funkcioneri imaju u odnosu na ove institute.

Agencija se usvojim Mišljenjima poziva na odredbe Ustava i relevantnih zakona ali ne u smislu procjene ustavnosti i zakonitosti već u smislu primjene i ostvarivanja svrhe člana 79 Zakona o sprječavanju korupcije.

Analizirajući pomenute članove Zakona o državnim službenicima i namještenicima, Agencija je utvrdila sljedeće:

Zakonom o državnim službenicima i namještenicima ("Sl. list CG", 39/2011, 50/2011, 66/2012, 34/2014) je propisano:

Izbjegavanje sukoba interesa

Član 8

U vršenju poslova državni službenik, odnosno namještenik ne smije javni interes podrediti privatnom interesu, niti vršenje poslova koristiti za sticanje materijalne ili nematerijalne koristi.

Izbjegavanje sukoba interesa

Član 69

Državni službenik, odnosno namještenik dužan je da u vršenju poslova izbjegava situacije u kojima privatni interes utiče ili može da utiče na nepristrasno i objektivno vršenje poslova njegovog radnog mjestra.

Pod privatnim interesom podrazumijeva se vlasnički i drugi materijalni ili nematerijalni interes državnog službenika, odnosno namještenika.

Normama iz članova 8, odnosno 69 Zakona o državnim službenicima i namještenicima koje se odnose na izbjegavanje sukoba interesa državnih službenika odnosno namještenika, prilikom definisanja sukoba interesa pored privatnog interesa koji podrazumijeva vlasnički i drugi materijalni ili nematerijalni interes, nije prepoznata korist za drugog.

Agencija u ovom smislu predlaže da se definicija privatnog interesa proširi i na korist koju državni službenik, odnosno namještenik ostvari za drugog, po ugledu na član 2 (Definicija korupcije) Zakona o sprječavanju korupcije.

Obaveza prijavljivanja mogućeg sukoba interesa

Član 70

Državni službenik, odnosno namještenik dužan je da neposrednog rukovodioca pisano obavijesti o:

- privatnom interesu koji on ili sa njim povezano lice može imati u vezi sa aktivnostima iz nadležnosti državnog organa u kojem učestvuje;
- vlasništvu akcija i obveznica ili finansijskim i drugim interesima u privrednim društvima prema kojima državni organ u kojem radi vrši upravne poslove iz svoje nadležnosti;
- fizičkim i pravnim licima sa kojima je bio u ugovornom, odnosno poslovnom odnosu dvije godine prije prijema u radni odnos u državnom organu, a prema kojima državni organ u kojem radi obavlja upravne poslove iz svoje nadležnosti.

Povezano lice, u smislu ovog zakona, je srodnik državnog službenika, odnosno namještenika u pravoj liniji i pobočnoj do drugog stepena srodstva, srodnik po

tazbini do prvog stepena srodstva, bračni i vanbračni supružnik, usvojilac i usvojenik.

U slučaju postojanja okolnosti iz stava 1 ovog člana starješina državnog organa će donijeti odluku o izuzeću državnog službenika, odnosno namještenika od rada na određenim poslovima, u skladu sa zakonom kojim se uređuje opšti upravni postupak.

Podaci o mogućem sukobu interesa iz stava 1 ovog člana, kao i odluka iz stava 3 ovog člana unose se u personalni dosije državnog službenika, odnosno namještenika.

Prilikom definisanja obaveze prijavljivanja mogućeg sukoba interesa iz člana 70 Zakona o državnim službenicima i namještencima postavlja se pitanje ko i na koji način prati i utvrđuje postojanje sukoba interesa u vršenju poslova državnog službenika ili namještenika ukoliko državni službenik, odnosno namještenik ne prijavi postojanje istog.

Agencija upućuje na potrebu definisanja instance (npr. Starješina državnog organa, menadžer integriteta) koja bi vršila provjeru da li je državni službenik, odnosno namještenik **prijavio** postojanje sukoba interesa, te preciziranja na koji način prati i utvrđuje postojanje sukoba interesa.

Zabрана zloupotrebe rada u državnom organu i korišćenja imovine

Član 71

Državni službenik, odnosno namještenik ne smije da koristi rad u državnom organu da bi uticao na ostvarivanje privatnog interesa ili interesa drugog sa njim povezanog fizičkog ili pravnog lica.

Državni službenik, odnosno namještenik ne smije, radi ostvarivanja privatnog interesa ili interesa drugog sa njim povezanog fizičkog ili pravnog lica, koristiti državnu imovinu i podatke kojima raspolaže u vršenju poslova.

Stav 1 člana 71 se takođe odnosi na sukob interesa iz člana 8, odnosno 69 i dalje ih razrađuje, pa je u ovom smislu potrebno izvršiti uskladivanje pomenutih članova kako ne bi bilo nepotrebnih ponavljanja.

Zabрана primanja poklona

Član 72

Državni službenik, odnosno namještenik ne smije primati novac, hartije od vrijednosti ili dragocjeni metal, bez obzira na njihovu vrijednost.

Državni službenik, odnosno namještenik ne smije primati poklone, osim prigodnih poklona manje vrijednosti.

Prigodnim poklonom iz stava 2 ovog člana smatra se poklon u vrijednosti do 50 eura.

Državni službenik, odnosno namještenik obavezan je da primljeni poklon iz stava 3 ovog člana prijavi državnom organu u kojem radi, na propisanom obrascu.

Državni organ vodi evidenciju poklona iz stava 4 ovog člana.

Sadržaj i način vođenja evidencije iz stava 5 ovog člana, kao i sadržaj obrasca iz stava 4 ovog člana utvrđuje Ministarstvo.

Odbijanje poklona

Član 73

Državni službenik, odnosno namještenik kome je ponuđen poklon koji ne smije da primi dužan je da ponudu odbije.

Ukoliko državni službenik, odnosno namještenik nije mogao da odbije poklon, niti da poklon vrati poklonodavcu dužan je da državnom organu u kojem radi preda poklon.

Prilikom definisanja zabrane primanja poklona, odnosno odbijanja poklona iz člana 72, odnosno 73 Zakona o državnim službenicima i namještencima, izostavljeno je normiranje kontrole i monitoringa. Dakle, postavlja se pitanje ko i na koji način vrši nadzor i utvrđuje postojanje nepravilnosti ukoliko državni službenik, odnosno namještenik ne prijavi primljeni poklon državnom organu u kojem je zaposlen, na propisanom obrascu, odnosno ako primi poklon veće vrijednosti od dozvoljene ili ne preda poklon državnom organu u kojem je zaposlen za slučaj da nije mogao da odbije poklon koji nije smio da primi.

Takođe, po ugledu na član 16 Zakona o sprječavanju korupcije, potrebno je utvrditi ukupnu vrijednost prigodnih poklona na godišnjem nivou od istog ili različitih poklonodavaca kako bi se izbjegle situacije omogućavanja prijema većeg broja poklona iznosa 50 eura.

Dodatni rad

Član 74

Državni službenik, odnosno namještenik može van radnog vremena, po prethodno dobijenom pisanim odobrenju starještine državnog organa, obavljati poslove ili pružati usluge fizičkom ili pravnom licu, samo ako nad tim djelatnostima, odnosno radom državni organ u kojem radi ne vrši nadzor ili ako takav rad nije zabranjen posebnim zakonom i ne predstavlja sukob interesa ili prepreku za uredno vršenje redovnih zadataka, odnosno ne šteti ugledu državnog organa.

Državni službenik, odnosno namještenik može, uz prethodno obaveštavanje starještine državnog organa, obavljati rad u naučno-istraživačkoj, pedagoškoj, humanitarnoj, sportskoj djelatnosti, kao i objavljivati stručne radove i obavljati poslove predavača na stručnim seminarima i savjetovanjima.

Članom 74 Zakona o državnim službenicima i namještencima nije precizirano ko i na koji način vrši nadzor i utvrđuje da li državni službenik, odnosno namještenik obavlja dodatni rad bez prethodno dobijenog odobrenja starještine, te koje su sankcije predviđene za kršenje odredaba ovog člana.

Zabrana osnivanja privrednih društava

Član 75

Državni službenik, odnosno namještenik ne smije da osnuje privredno društvo niti da se bavi preduzetništvom.

Članom 75 Zakona o državnim službenicima i namještenicima nije precizirano ko i na koji način vrši nadzor, vodi evidenciju i utvrđuje da li je državni službenik, odnosno namještenik osnovao privredno društvo, odnosno da se bavi preduzetništvom, te koje su sankcije predviđene kada se utvrdi pomenuto.

Takođe, Agencija upućuje na razmatranje izmjene pomenutog člana s obzirom da je prestrogo postavljeno ograničenje da državni službenik, odnosno namještenik osnuje privredno društvo, odnosno da se bavi preduzetništvom. Dalje, nameće se pitanje zbog čega se na državne službenike i namještenike primjenjuje strožiji kriterijum u odnosu na javne funkcionere. Naime, u Zakonu o sprječavanju korupcije ne postoji zabrana za javnog funkcionera da ne može osnivati privredno društvo, već se samo u članu 10 pominje prenos upravljačkih prava u privrednim društvima, odnosno u članu 11 zabrana vršenja rukovodećih i drugih funkcija u privrednim društvima. (za razliku od člana 33 Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije Republike Srbije („Službeni glasnik RS“ br. 97/08, 53/10)).

Agencija upućuje i na članak 32 (Zabrana otvaranja obrta ili osnivanja pravne osobe) hrvatskog Zakona o državnim službencima¹ u kojem se navodi da državnom službeniku nije dozvoljeno osnivanje privrednog društva, odnosno drugog pravnog lica, samo u djelatnosti koja je povezana sa poslovima iz djelokruga državnog organa u kojem je zaposlen.

Ograničenje članstva u organima privrednih društava

Član 76

Državni službenik, odnosno namještenik ne može biti predsjednik ili član organa upravljanja ili nadzornog organa privrednog društva.

Državni službenik, odnosno namještenik može biti predsjednik ili član organa upravljanja ili nadzornog organa javnog preduzeća, javne ustanove ili drugog pravnog lica u kojima je država, odnosno opština vlasnik, kao i organa upravljanja i nadzornog organa naučnih, humanitarnih i sportskih udruženja.

Članom 76, stav 1 Zakona o državnim službenicima i namještenicima nije precizirano ko i na koji način vrši nadzor, vodi evidenciju i utvrđuje da li je državni službenik, odnosno namještenik, predsjednik ili član organa upravljanja ili nadzornog organa privrednog društva.

Stavom 2 istog člana nije preciziran pojam javnog preduzeća u smislu definisanja procenta državnog udjela u istom, po ugledu na stav 2 člana 3 Zakona o sprječavanju korupcije.

¹ Zakon o državnim službenicima Hrvatske NN 92/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15, 138/15

Ograničenje po prestanku radnog odnosa

Član 77

Državni službenik, odnosno namještenik, u periodu od dvije godine po prestanku radnog odnosa u državnom organu, ne može da:

- *zasnuje radni odnos u svojstvu direktora, menadžera ili konsultanta u privrednom društvu ili drugom pravnom licu nad kojim je državni organ u kojem je državni službenik, odnosno namještenik radio vršio revizorske ili kontrolne poslove;*
- *stupi u ugovorne odnose ili drugi oblik poslovne saradnje sa državnim organom u kojem je bio u radnom odnosu;*
- *upotrijebi, radi sticanja koristi za sebe ili drugog sa njim povezanog lica, saznanja i obavještenja do kojih je došao za vrijeme rada u državnom organu.*

Takođe se postavlja pitanje ko vrši nadzor, vodi evidenciju i utvrđuje da li je državni službenik, odnosno namještenik povrijedio odredbe iz ovog člana, te koje su sankcije predviđene za ove povrede.

ZAKLJUČAK I PREPORUKE:

Agencija je analizirala odredbe čl. 8 i 69-78 Zakona o državnim službenicima i namještenicima, a koje se odnose na sukob interesa, zabranu primanja poklona, dodatni rad, zabranu osnivanja privrednih društava, ograničenja članstva u organima privrednih društava kao i ograničenja po prestanku radnog odnosa državnih službenika i namještenika.

Na osnovu analiziranog, Agencija daje sljedeće preporuke:

- Nedovoljna preciznost pobrojanih odredbi Zakona o državnim službenicima i namještenicima otvara mogućnost ugrožavanja javnog interesa i može uticati na narušavanje integriteta, ravnopravnosti i transparentnosti procedura kojima se odlučuje o pravima i obavezama državnih službenika i namještenika iz čl. 2 i 3 Zakona.
- Obaveza izbjegavanja sukoba interesa za državne službenike i namještenike data na nivou načela u čl. 8 i 69 i u članu 71 stav 1 Zakona treba spojiti u jedno načelo uz pojačavanje definicije "koristi" iz člana 6 kao koristi za sebe ili drugoga kako je to definisano u članu 2 Zakona o sprječavanju korupcije.
- U odnosu na članove 70-71 potrebno je precizirati instancu koja prati i utvrđuje da li postoji kršenje obaveza za državne službenike i namještenike iz navedenih članova, ukoliko oni to samoinicijativno ne urade. U suprotnom, postojeće norme mogu u određenim situacijama omogućiti njihovu selektivnu primjenu, aktiviranje diskrecionih ovlašćenja starještine državnog organa koji odlučuje o navedenim obavezama, što može prouzrokovati narušavanje integriteta u smislu nedovoljne transparentnosti u datim procedurama.

- U odnosu na članove 72-73 nedostaje normiranje kontrole i monitoringa odnosno ko i na koji način vrši nadzor i utvrđuje postojanje kršenja obaveza iz navedenih članova.

U odnosu na kategoriju prigodnih poklona, potrebno je utvrditi ukupnu vrijednost prigodnih poklona na godišnjem nivou od istog ili različitih poklonodavaca.

- U odnosu na član 74 Agencija ukazuje na nedostatak nadzora za kategoriju dodatnog rada u slučaju nedobijanja saglasnosti starještine državnog organa kao i na nedostatak sankcija koje su predviđene za kršenje ovog člana.

- U odnosu na čl. 75-77 takođe se upućuje na preciziranje ko vrši nadzor, vodi evidenciju i utvrđuje da li je državni službenik, odnosno namještenik povrijedio odredbe iz navedenih članova, te koje su sankcije predviđene za ove povrede.

U odnosu na član 75 Agencija upućuje na nesrazmernost zabrana za državne službenike u odnosu na istu zabranu predviđenu za javne funkcionere, dok za član 76 upućuje na potrebu preciziranja državnog odnosno opštinskog vlasništva u privrednim društvima.

Obradili:

Boris Vukašinović

Boris Vukašinović

Dalibor Šaban

Dalibor Šaban

Kontrolisala:

Grozdana Laković

Grozdana Laković



NAČELNIK

Mladen Tomović

Mladen Tomović