



Crna Gora
Agencija za sprječavanje korupcije

Broj: 03-04- 375 - 22

Datum: 28.2.2022. godine

**ANALIZA PROPISA NA NIVOU DRŽAVNE UPRAVE U CILJU UNAPREĐENJA
RJEŠENJA SPREČAVANJA SUKOBA INTERESA**

I UVOD

Potreba izrade Analize propisa na nivou državne uprave u cilju unapređenja rješenja sprečavanja sukoba interesa prepoznata je kao jedna od obaveza Agencije za sprječavanje korupcije kroz Dinamički plan aktivnosti koje vode do ispunjenja privremenih mjerila u Poglavlju 23 – pravosuđe i temeljna prava.

Primarni cilj ove Analize odnosio se na elemente politika i zakona koji tretiraju pitanje sprečavanja sukoba interesa na nivou državne uprave. Cilj Analize je da dâ smjernice u kom pravcu treba eventualno unaprjediti zakonski okvir koji uređuje politiku sprečavanja sukoba interesa na nivou državne uprave, kako bi finalno sprovođenje ove politike uticalo na jačanje integriteta državne uprave i povećanje povjerenja javnosti u nju.

Predmet ove Analize bili su tekstovi:

- Zakona o radu ("Sl. listu CG", br. 74/19, 8/21, 59/21, 68/21 i 145/21),
- Zakona o državnim službenicima i namještenicima („Sl. List CG", br. 2/18, 34/19 i 8/21),
- Etičkog kodeksa državnih službenika i namještenika ("Sl. listu CG", br. 50/18),
- Zakona o javnim nabavkama ("Sl. list CG", br. 74/19),
- Pravilnika o evidenciji i Metodologiji analize rizika u vršenju kontrole u postupcima javnih nabavki ("Sl. list CG", br. 55/20),
- Pravilnika o načinu sprovođenja jednostavnih nabavki ("Sl. list CG", br. 61/20, 65/20-ispravka, 71/20, 74/20 - ispravka, 102/20 i 51/21),
- Zakona o unutrašnjim poslovima ("Sl. list CG", br. 70/21 i 123/21),
- Kodeksa policijske etike („Sl. list CG", 87/21),
- Zakona o odbrani ("Sl. list RCG", br. 47/07 i "Sl. list CG", br. 86/09 - drugi zakon, 88/09, 25/10 - drugi zakon, 40/11 - drugi zakon, 14/12, 2/17, 46/19 i 74/20 - drugi zakon)
- Zakona o Vojsci Crne Gore ("Sl. list CG", br. 51/17 i 34/2019),

- Uredbe o Listi vojne opreme i proizvoda, postupku i načinu sprovođenja javnih nabavki u oblasti odbrane i bezbjednosti ("Sl. list CG", br. 76/20),
- Zakona o carinskoj službi ("Sl. list CG", br. 3/16 i 80/17);
- Zakona o poreskoj administraciji ("Sl. list RCG", br. 65/01, 80/04 i "Sl. list CG", br. 20/11, 28/12, 8/2015, 47/2017, 52/2019 i 145/2021) i
- Zakona o inspekcijском nadzoru ("Sl. list RCG", br. 39/03 i "Sl. list CG", br. 76/09, 57/11, 18/14, 11/15 i 52/16).

Za razliku od izabranih i postavljenih lica, kod kojih je sukob interesa obrađen Zakonom o sprječavanju korupcije, državni službenici zaposleni su na određeno/neodređeno vrijeme i odgovorni su instituciji u kojoj su zaposleni i podliježu njenim pravilima, pa je odgovornost na zakonima koji uređuju prava i obaveze zaposlenih u državnoj upravi da stvore preduslove za djelotvornost primjene politika koje regulišu sukob interesa, a na institucijama da uspostave procedure za identifikaciju, upravljanje i rješavanje situacija sukoba interesa, kroz prekršaj, uključujući i disciplinske mjere.

Kako se Zakonom o sprječavanju korupcije propisuju mjere za sprečavanje sukoba javnog i privatnog interesa, uređuju ograničenja u vršenju javnih funkcija, podnošenje izvještaja o prihodima i imovini javnog funkcionera, zaštita lica koja prijavljuju ugrožavanje javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije, kao i druga pitanja od značaja za prevenciju i sprečavanje korupcije, oblast sukoba interesa koja se odnosi na javne funkcionere neće biti predmet ove Analize.

Dodatno, Agencija za sprječavanje korupcije je u drugom kvartalu 2020. godine, u okviru II faze Projekta borbe protiv korupcije, ekonomskog i organizovanog kriminala- „Horizontalni program podrške za Zapadni Balkan i Tursku“ zajedničkim naporima eksperata i službenika u ASK pripremila Prijedlog etičkog kodeksa za nosioce najviših funkcija izvršne vlasti u Crnoj Gori, sa smjernicama, kojim se predlaže tekst Etičkog kodeksa za ovu kategoriju lica (https://www.antikorupcija.me/media/documents/Prijedlog_Etickog_kodeksa.pdf), koji je dostavljen Vladi Crne Gore. Nakon navedenog, Vlada Crne Gore je na 40. sjednici od 23. septembra 2021. godine donijela Smjernice za jačanje etike i integriteta visokih funkcionera izvršne vlasti, kao dokument čiji je cilj da pruži podršku visokim funkcionerima izvršne vlasti u poštovanju standarda integriteta u cilju jačanja povjerenja javnosti u obavljanje njihovih dužnosti, afirmacije i unapređenja dostojanstva i ugleda radi ostvarivanja zajedničkog dobra i javnog interesa, kao i jačanja povjerenja građana u rad državnih organa. Smjernice se odnose na predsjednika, potpredsjednika i članove Vlade, državne sekretare u ministarstvima, savjetnike predsjednika i potpredsjednika Vlade, starješine

organa uprave, kao i lica kojima je prestala navedena funkcija dvije godine po prestanku funkcije.

S tim u vezi, Agencija za sprječavanje korupcije procjenila je cjelishodnim da u ovoj fazi bude analizirana uređenost oblasti sukoba interesa državnih službenika i namještenika, a da u nekoj narednoj fazi, koja bi pratila eventualno donošenje Zakona o Vladi Crne Gore i Zakona o Skupštini Crne Gore bude analizirana oblast sukoba interesa koja se odnosi na nosioce javnih ovlašćenja kako izvršne, tako i zakonodavne i sudske vlasti.

II POJAM SUKOPA INTERESA U ODNOSU NA DRŽAVNE SLUŽBENIKE I NAMJEŠTENIKE

Osnovna svrha i suština antikorupcijskih strategija, kao i glavni cilj propisa koji uređuju ovu oblast jeste uspostavljanje sistema društvenog integriteta i mehanizama odgovornosti, kako moralne, tako i krivične u cilju stvaranja ambijenta koji je dovoljno odvraćajući za pojavu sukoba interesa i eventualni razvoj korupcije. Konvencija Ujedinjenih Nacija protiv korupcije (UNCAC), kao i Krivično-pravna i Građansko pravna konvencija o korupciji koju je usvojilo Komitet ministara Savjeta Evrope 1999. godine ističu da korupcija predstavlja ozbiljnu prijetnju za stabilnost i sigurnost društva, podrivajući institucije i vrijednosti demokratije, etičke vrijednosti i pravdu, te ugrožavajući održivi razvoj i vladavinu prava, te ometa ekonomski razvoj i ugrožava stabilnost demokatskih institucija i moralnih osnova društva. Dodatno, UNCAC u članu 10 stav 1 navodi da: „Imajući u vidu potrebu borbe protiv korupcije, svaka država ugovornica ima obavezu da, u skladu sa osnovnim načelima svog domaćeg prava, preduzme mjere koje su potrebne da se poveća, gdje to odgovara, transparentnost javne uprave, uključujući njenu organizaciju, funkcionisanje i procese odlučivanja.“

Korupcija je terminološki usko povezana sa sukobom interesa. Robert Klitgaard, međunarodni stručnjak u oblasti borbe protiv korupcije, korupciju je odredio kao pojavu koja se javlja u uslovima u kojima službeno lice, koje mora da štiti opšti interes, a ima monopol u odlučivanju, pravo diskrecionih odlučivanja koje mu omogućava monopol, zloupotrijebi za lične interese i podredi opštem interesu, a odgovornost za takvu odluku je niska (Korupcija će se dogoditi ako je korupcijska korist veća od kazne pomnožene s vjerovatnoćom da bude uhvaćen i procesuiran).

Suština korupcije u javnoj upravi je zloupotreba ovlašćenja, stavljanje privatnog interesa iznad opšteg, čime se direktno podriva integritet javne uprave i povjerenje javnosti u nju. Ona se ogleda u prevari, pronevjeri, favorizovanju i nepotizmu, zloupotrebi ovlašćenja i sukobu interesa. U odnosu na pomenuto,

sukob interesa, odnosno politike koje se odnose na njegovo suzbijanje su samo dio šire strategije i politika sprečavanje korupcije. On predstavlja sukob između dužnosti funkcionera ili službenika sa jedne strane, i privatnog interesa koji bi mogao negativno uticati na izvršavanje dužnosti sa druge strane. Iako sukob interesa sam po sebi ne predstavlja korupciju, on, ako se ne tretira na odgovarajući način može dovesti do zloupotrebe službenog položaja, odnosno pojave korupcije, a samim tim i do urušavanja integriteta javne uprave.

Očekivanje javnosti u pogledu napora države jeste da spriječi zloupotrebu državnih resursa i ovlašćenja u privatne svrhe, da sistem bude zasnovan na politikama koje sprečavaju sukob interesa u mjeri u kojoj je to realno i moguće, a da istim obezbjedi častan, pravičan i nepristrasan službenički položaj. Rezultat navedenih politika, i njegova uspješnost u direktnoj je proporciji sa stepenom povjerenja građana u rad javne uprave.

Dodatno, identifikovanje rizika koji ugrožavaju kako integritet institucija, tako i državnih službenika, kao i situacija u kojima može doći do potencijalnog (privatni interes koji bi mogao da utiče na dužnosti državnog službenika) i stvarnog sukoba interesa (privatni interes ugrožava, odnosno kompromituje pravilno obavljanje dužnosti državnog službenika) u interesu je afirmacije integriteta rada institucija i službenika koji u njima rade, a time i zadovoljenja najstrožije kontrole javnosti.

Iako su kako javni funkcioneri, tako i službenici oni koji moraju biti svjesni mogućeg sukoba interesa, institucije koje utvrđuju politike moraju snositi odgovornost za djelotvornost primjene politika koje regulišu sukob interesa. Zbog navedenog, procedure za identifikaciju i upravljanje situacijama sukoba interesa moraju biti jasne, svijest i razumjevanje o politici sukoba interesa obezbjeđeni, kako bi zaposleni znali šta se od njih očekuje prilikom identifikovanja i prijavljivanja sukoba interesa, a prekršaji postavljeni uz konkretnu sankciju uključujući i disciplinske mjere, kako bi se postigao „odvratajući“ efekat za ovakvo ponašanje. Dodatno, moraju postojati nadležna tijela koja će pratiti kako dosljedan proces donošenja odluka, tako i efikasnost sprovođenja odluka, jer neriješeni sukobi interesa za direktnu posljedicu imaju zloupotrebu položaja.

Zakonom o sprječavanju korupcije ("Sl.list CG", broj: 53/14 i 42/17) se propisuju mjere za sprečavanje sukoba javnog i privatnog interesa, uređuju ograničenja u vršenju javnih funkcija, podnošenje izvještaja o prihodima i imovini javnog funkcionera, zaštita lica koja prijavljuju ugrožavanje javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije, kao i druga pitanja od značaja za prevenciju i sprečavanje 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 državu 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. 6 i 8 te članova 75 – 80. Zakona o državnim službenicima i namještenicima ("Sl. list CG", br. 2/18, 34/19 i 8/21) uređuju problematiku sukoba interesa, zabranu primanja poklona, dodatni rad, zabranu osnivanja privrednih društava, kao i ograničenja članstva u organima privrednih društava, za kategoriju državnih službenika i namještenika, koji su kao instituti koji su sistemski uređeni za javne funkcionere u Zakonu o sprječavanju korupcije uvedeni u ovaj Zakon u dijelu uređivanja ovih pitanja za potrebe državnih službenika i namještenika.

Zbog svega navedenog, a imajući u vidu da sukob interesa i na nivou državnih službenika i namještenika potencijalno može ugroziti organizacioni i individualni integritet, procijenjeno je da je neophodno analizirati propise koji uređuju ovu oblast, sa posebnim osvrtom na sve one grupe zaposlenih koji rade u rizičnim područjima, kao i područjima koja su predmet posebne pažnje javnosti i medija.

Većina sukoba interesa očigledna je i jasne su situacije u kojima lice obavlja svoj posao pod uticajem privatnog interesa, ali je u razmatranju i razvoju javnih politika posebnu pažnju potrebno posvetiti rizičnim područjima i pozicijama, posebno tamo gdje postoji velika vjerovatnoća da će se pojaviti značajan sukob interesa ili gdje bi takav sukob interesa mogao značajno da ugrozi integritet organizacije i povjerenje javnosti, a sve u cilju izgradnje javnog sektora

zasnovanog na etici, kao imperativa svakog civilizovanog društva. Dodatno, efikasnost sprovođenja politika sukoba interesa zavisi i od razumjevanja istih, kao i dostupnosti pravila i procedura, smjernica i mehanizama kako postupati u situacijama kada službenici nisu sigurni u način primjene neke politike na konkretan slučaj, kako bi bio otklonje i rizik od pojave potencijalnog sukoba interesa.

Tako su predmet Analize tekstovi:

- Zakona o radu ("Sl. listu CG", br. 74/19, 8/21, 59/21, 68/21 i 145/21),
- Zakona o državnim službenicima i namještenicima („Sl. List CG“, br. 2/18, 34/19 i 8/21),
- Etičkog kodeksa državnih službenika i namještenika ("Sl. listu CG", br. 50/18),
- Zakona o javnim nabavkama ("Sl. list CG", br. 74/19),
- Pravilnika o evidenciji i Metodologiji analize rizika u vršenju kontrole u postupcima javnih nabavki ("Sl. list CG", br. 55/20),
- Pravilnika o načinu sprovođenja jednostavnih nabavki ("Sl. list CG", br. 61/20, 65/20-ispravka, 71/20, 74/20 - ispravka, 102/20 i 51/21),
- Zakona o unutrašnjim poslovima ("Sl. list CG", br. 70/21 i 123/21),
- Kodeksa policijske etike („Sl. list CG“, 87/21),
- Zakona o odbrani ("Sl. list RCG", br. 47/07 i "Sl. list CG", br. 86/09 - drugi zakon, 88/09, 25/10 - drugi zakon, 40/11 - drugi zakon, 14/12, 2/17, 46/19 i 74/20 - drugi zakon)
- Zakona o Vojsci Crne Gore ("Sl. list CG", br. 51/17 i 34/2019),
- Uredbe o Listi vojne opreme i proizvoda, postupku i načinu sprovođenja javnih nabavki u oblasti odbrane i bezbjednosti ("Sl. list CG", br. 76/20),
- Zakona o carinskoj službi ("Sl. list CG", br. 3/16 i 80/17),
- Zakona o poreskoj administraciji ("Sl. list RCG", br. 65/01, 80/04 i "Sl. list CG", br. 20/11, 28/12, 8/2015, 47/2017, 52/2019 i 145/2021) i
- Zakona o inspekcijском nadzoru ("Sl. list RCG", br. 39/03 i "Sl. list CG", br. 76/09, 57/11, 18/14, 11/15 i 52/16).

Na ovaj način cilj Analize je da testira sinergiju pomenutih zakona, njihovu konzistentnost i sagleda kako konkretne odredbe doprinose jačanju politike sprečavanja sukoba interesa u cilju obezbjeđivanja njihove djelotvornosti.

III ANALIZA ZAKONA KOJI UREĐUJU PITANJE SUKOPA INTERESA DRŽAVNIH SLUŽBENIKA I NAMJEŠTENIKA

1. ZAKON O DRŽAVNIM SLUŽBENICIMA I NAMJEŠTENICIMA („Sl. List CG“, br. 2/18, 34/19 i 8/21)

Osnovni zakon koji uređuje oblast sukoba interesa državnih službenika i namještenika je Zakon o državnim službenicima i namještenicima („Sl. List CG“, br. 2/18, 34/19 i 8/21).

Odredbe koje uređuju pitanja integriteta i sukoba interesa službenika i namještenika predviđene su članom 6, 8, te članom 75 do 80, kao i odredbama koje se odnose na disciplinsku odgovornost državnog službenika i namještenika, a koje su predviđene članom 94 do 101 Zakona. U njima se utvrđuje pojam službeničke etike, izbjegavanja sukoba interesa, obaveze prijavljivanja mogućeg sukoba interesa, zabrane primanja poklona, dodatnog rada, ograničenja članstva u organima privrednih društava, kao i disciplina odgovornost u smislu lakših i težih povreda službenih dužnosti pod koje se svrstava i sukob interesa, gdje se članu 95 stav 1 tačka 14 i 15 konkretno navodi da je teža povreda službene dužnosti kršenje zabrane iz člana 78 (zabrana primanja poklona) i člana 80 stav 1 (državni službenik ne može biti predsjednik ili član organa upravljanja ili nadzornog organa privrednog društva) i obavljanje poslova ili pružanje usluga van radnog vremena bez prethodno dobijenog pisanog odobrenja starješine državnog organa u smislu člana 79 ovog Zakona.

Dodatno, u odnosu na član 6 i 74 Zakona, koji se odnosi na donošenje etičkog kodeksa, Etički kodeks državnih službenika i namještenika ("Sl. listu CG", br. 50/18) u članu 14 stav 1 tačka 3 predviđa da je neposredni rukovodilac dužan da preduzima potrebne mjere radi sprečavanja sukoba interesa ili drugih oblika nedozvoljenog ponašanja. U članu 17 Kodeksa navodi se da se zbog povrede etičkih standarda i pravila ponašanja utvrđenih Etičkim kodeksom, građani i službenici mogu obratiti pritužbom starješini državnog organa, a da je starješina državnog organa, odnosno državni službenik kojeg on ovlasti obavezan da ispita navode iz pritužbe i pisano odgovori podnosiocu, u roku od 15 dana od dana podnošenja pritužbe, ako to stranka zahtijeva.

Na ovaj način jača se odgovornost službenika u vršenju njihovih poslova, pa s tim u vezi, podliježu disciplinskoj odgovornosti za povredu pravila i standarda utvrđenih ovim Etičkim kodeksom, u skladu sa zakonom.

Kod osnovnih odredbi Zakona u članu 6 pod pojmom službenička etika navodi se da je državni službenik, odnosno namještenik u vršenju poslova dužan da se pridržava Etičkog kodeksa državnih službenika i namještenika. Dodatno u članu

8, kod izbjegavanja sukoba interesa precizira se da u vršenju poslova državni službenik, odnosno namještenik ne smije javni interes podrediti privatnom interesu, niti vršenje poslova koristiti za sticanje materijalne ili nematerijalne koristi. Član 8 predstavlja uvod za poglavlje Zakona koje se odnosi na sukob interesa i ograničenja, a koje je uređeno članovima Zakona 75 – 80.

„3. Sukob interesa i ograničenja Izbjegavanje sukoba interesa

Član 75

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 mjesta.

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

Obaveza prijavljivanja mogućeg sukoba interesa

Član 76

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 kojima 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 vrši 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, usvojlac 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 upravni postupak.

Član 77

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.

Zabrana primanja poklona

Član 78

Državni službenik, odnosno namještenik u vezi sa vršenjem svojih poslova ne smije primati novac, hartije od vrijednosti ili dragocjeni metal, bez obzira na njihovu vrijednost.

Državni službenik, odnosno namještenik u vezi sa vršenjem svojih poslova ne smije primati poklone, osim prigodnih poklona manje vrijednosti.

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

Ako državni službenik, odnosno namještenik u toku jedne godine primi više prigodnih poklona od istog poklonodavca, ukupna vrijednost tih poklona ne smije preći iznos od 50 eura, a ako u tom vremenu primi prigodne poklone od više poklonodavaca, vrijednost tih poklona ne smije preći iznos od 100 eura.

Dodatni rad

Član 79

Državni službenik, odnosno namještenik može van radnog vremena, po prethodno dobijenom pisanom odobrenju starješine 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 obavještanje starješine državnog organa, obavljati rad u naučno-istraživačkoj, pedagoškoj i humanitarnoj djelatnosti, objavljivati stručne radove i obavljati poslove predavača na stručnim seminarima i savjetovanjima.

Ograničenje članstva u organima privrednih društava

Član 80

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 organizacija, ukoliko posebnim zakonom nije drukčije propisano."

Ono što se uočava kao nedostatak navedenih članova zakona odnosi se u prvom redu na potrebu preciziranja privatnog interesa iz člana 75 stav 2, tako da podrazumjeva vlasnički i drugi materijalni ili nematerijalni interes državnog službenika, odnosno namještenika koji on ili sa njim povezano lice može imati u

vezi sa aktivnostima iz nadležnosti državnog organa u kojima učestvuje, kao što je učinjeno u članu 76 stav 1 tačka 1 Zakona u dijelu koji se odnosi na obavezu prijavljivanja mogućeg sukoba interesa. U članu 76 Zakona je sa druge strane razrađen mehanizam prijavljivanja mogućeg sukoba interesa neposrednom rukovodiocu.

Prilikom definisanja zabrane primanja poklona iz člana 78, Zakon mora biti dopunjen normama koje se odnose na kontrolu i monitoring, kako se ne bi postavljalo 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. Pohvalno je što je u samom Zakonu utvrđena ukupnu vrijednost prigodnih poklona na godišnjem nivou od istog ili različitih poklonodavaca.

Takođe, članom 79 Zakona nije precizirano ko i na koji način vrši nadzor i utvrđuje da li državni službenik, odnosno namještenik obavlja dodatni rad bez prethodno dobijenog odobrenja starješine, dok je za obavljanje dodatnog posla suprotno ovoj odredbi predviđeno da ista predstavlja teže povrede službene dužnosti.

Kad je u pitanju član 80 Zakona, a koji se odnosi na ograničenje članstva u organima privrednih društava, prepoznat je isti nedostatak kao i kod prethodnog člana Zakona, odnosno 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.

Odredbe čl. 6 i 8 te članova 75 – 80. Zakona o državnim službenicima i namještenicima ("Sl. list CG", br. 2/18, 34/19 i 8/21) uređuju problematiku sukoba interesa, zabranu primanja poklona, dodatni rad, zabranu osnivanja privrednih društava, kao i ograničenja članstva u organima privrednih društava, za kategoriju državnih službenika i namještenika, koji su kao instituti koji su sistemski uređeni za javne funkcionere u Zakonu o sprječavanju korupcije uvedeni u ovaj Zakon u cilju uređivanja ovih pitanja za potrebe državnih službenika i namještenika. Pojedinačnom analizom navedenih članova Zakona zaključeno je da postoji prostor za unaprjeđenje postojećeg Zakona u smislu otklanjanja pobrojanih nepreciznosti koje 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.

Posebnu pažnju treba obratiti na prepoznatu potrebu uvođenja instance koja prati i utvrđuje da li postoji kršenje obaveza za državne službenike i namještenike iz članova 77-80 članova, ukoliko oni to samoinicijativno ne urade. U suprotnom, postojeće norme mogu u određenim situacijama omogućiti njihovu selektivnu primjenu, aktiviranje diskrecionih ovlašćenja starješine državnog organa koji odlučuje o navedenim obavezama, što može prouzrokovati narušavanje integriteta u smislu nedovoljne transparentnosti u datim procedurama.

Kad je u pitanju zabrana primanja poklona potrebno je predvidjeti mehanizam kontrole i monitoringa, te jasno predvidjeti ko i na koji način vrši nadzor i utvrđuje postojanje kršenja obaveza iz ovog člana Zakona. Takođe, neophodno je definisati sisteme nadzora kod primjene člana 79, i precizirati ko vrši nadzor kod kategorije dodatnog rada u slučaju nedobijanja saglasnosti starješine državnog organa.

Dodatno, neophodno je u Zakonu predvidjeti obavezu državnog organa da lice koje prvi put zasniva radni odnos u državnoj upravi upozna sa Etičkim kodeksom, kao i sa setom odredbi Zakona o državnim službenicima i namještenicima državnih službenika i namještenika koje se odnose na sukob interesa i ograničenja, kao i da kontinuirano, a najmanje jednom godišnje sprovodi obuke i upoznavanja svih službenika sa navedenim pitanjima.

Različite vrste privatnih interesa mogu da utiču na vršenje dužnosti na različite načine i teško je obuhvatiti definicijom sukoba interesa sve situacije koje će praksa nametati. S tim u vezi, koristan alat u svrhu procjene situacija u kojima se tokom vršenja službene dužnosti može pojaviti sukob interesa može biti kontrolna lista pitanja koja se tiče sukoba interesa, stvarnog i prividnog, kao jedan vid samoprocjene, i smjernice koje bi državni službenici i rukovodioci mogli koristiti kako bi se lakše zaštitili od nastalih i budućih situacija sukoba interesa.

2. ZAKON O RADU ("Sl. listu CG", br. 74/19, 8/21, 59/21, 68/21 i 145/21)

Zakon o radu na opštem nivou uređuje prava i obaveze zaposlenih iz radnog odnosa, odnosno po osnovu rada, a način i postupak njihovog ostvarivanja uređuju se ovim zakonom, kolektivnim ugovorom i ugovorom o radu. Analizom teksta Zakona o radu utvrđeno je da isti ne sadrži posebne norme kojima se uređuju pitanja sukoba interesa i ograničenja.

Imajući u vidu značaj pitanja sukoba interesa zaposlenih, ne samo u državnim organima, nego i kod drugih zaposlenih koji rade u privrednim društvima u državnom vlasništvu, ovo pitanje neophodno je urediti i na nivou opšteg propisa o radu i u istom predvidjeti odredbe koje se odnose na sukob interesa i ograničenja za zaposlene u privrednim društvima u državnom vlasništvu, kao što

je to urađeno u Zakonu o državnim službenicima i namješenicima. U navedenom propisu bilo bi potrebno definisati i šta se smatra privrednim društvima u državnom vlasništvu, na način kako je to uređeno Zakonom o sprječavanju korupcije u članu 2 stav 3, gdje se kaže da je državno vlasništvo u smislu ovog zakona svako učešće u privrednom društvu u kojem država ili opština, Prijestonica, odnosno Glavni grad (u daljem tekstu: opština) ima najmanje 33% kapitala.

Dodatno, potrebno je razmotriti potrebu donošenja etičkog kodeksa za zaposlene u ovom tipu preduzeća ili Zakonom o radu predvidjeti da će se na zaposlene u preduzećima sa minimum 33 % državnog učešća u kapitalu shodno primjenjivati Etički kodeks državnih službenika i namještenika.

Na taj način bi zaposleni u ovim privrednim društvima, a koji vrlo često imaju visoka ovlašćenja u upravljanju značajnim materijalnim sredstvima, imali jednaku odgovornost u smislu prepoznavanja situacija potencijalnog sukoba interesa i blagovremenog otklanjanja istih. Dodatno, mehanizmi kontrole sukoba interesa koji se odnose na državne službenike i namještenike, važili bi i za zaposlene u ovim privrednim društvima, što bi doprinijelo standardizovanju politika u ovoj oblasti i stvaraju uslova u kojima je prostor za favorizovanje pojedinačnih interesa na štetu javnog interesa sveden na minimum.

3. ZAKON O JAVNIM NABAVKAMA ("Sl. list CG", br. 74/19)

Javne nabavke su jedna od oblasti posebnog rizika u smislu sprečavanja korupcije. Kako je korupcija zloupotreba povjerene moći za sticanje vlastite koristi, a kako je interakcija između javnog i privatnog sektora posebno osjetljiva na pojavu sukoba interesa i korupcije, pravno uređenje oblasti javnih nabavki od velikog je značaja za pitanja suzbijanja ovih pojava. Dodatno, pitanje sprovođenja postupka javnih nabavki, te izbor najboljeg ponuđača moraju biti razumno razrađeni u zakonu kako ne bi bio ostavljen neopravdani prostor za pojavu sukoba interesa i korupcije. Osnovni principi koji smanjuju opasnost od pojave sukoba interesa u prvom redu su transparentnost, konkurentnost i mehanizmi kontrole samih postupaka javnih nabavki.

U Zakonu o javnim nabavkama u Glavi II Komunikacija, sukob interesa i antikoruptivno djelovanje, postoji posebno poglavlje koje se bavi pitanjem sprečavanja korupcije i sukoba interesa. Tako se u Zakonu u članovima 38 do 43 posebno predviđaju obaveze naručioca, obaveze prijavljivanja korupcije, obaveze sprečavanja korupcije, sukob interesa između naručioca i privrednog subjekta, sukob interesa zbog prethodnih aktivnosti privrednog subjekta kod naručioca i sprečavanje i evidentiranje sukoba interesa.

U članu 38 jasno se navodi da je naručilac dužan da iz postupka javnih nabavki isključi „ponuđača“ za koga se utvrdi da je, u cilju dobijanja povjerljivih informacija ili uticanja na naručioca, dao, ponudio ili obećao poklon ili drugu korist službeniku koji je uključen u proces javnih nabavki bilo kroz komisiju, pripremu tenderske dokumentacije ili kroz planiranje javnih nabavki. Takođe, navedeno je da je naručilac dužan da evidentira slučajeve sukoba interesa, sačini službenu zabilješku i podnese prijavu, obavjesti nadležno ministarstvo i vrši analizu i kontrolu rizika u postupcima javnih nabavki. S tim u vezi, a u cilju proaktivnog djelovanja u prevenciji i ranom otkrivanju koruptivnih radnji i drugih djela sa obilježjem korupcije u postupcima javnih nabavki propisana je Metodologija analize rizika u vršenju kontrole u postupcima javnih nabavki, kao i obrazac za evidenciju sukoba interesa, odnosno kršenja antikorupcijskog pravila (Pravilnik o evidenciji i Metodologiji analize rizika u vršenju kontrole u postupcima javnih nabavki ("Sl. list CG", br. 55/20)).

U članu 39 Zakona propisana je obaveza zaposlenog na poslovima javnih nabavki da saznanje o postojanju korupcije „podijeli“ sa ovlašćenim licem naručioca, Ministarstvom, organom nadležnim za sprečavanje korupcije i nadležnim državnim tužiocem.

Takođe, u članu 40 Zakona propisana je obaveza naručioca da preduzme odgovarajuće mjere da efikasno spriječi, prepozna i otkloni sukob interesa u vezi sa postupkom javne nabavke.

U članu 41 Zakona definiše se šta predstavlja sukob interesa između naručioca i privrednog subjekta, pa se u stavu 1 tačka 1 kaže da „sukob interesa između naručioca i privrednog subjekta postoji ako predstavnik naručioca koji djeluje u ime i/ili za račun naručioca, koji sprovodi postupak javne nabavke, ima direktno ili indirektno finansijski, privredni ili drugi lični interes koji može da utiče na njegovu nepristrasnost i nezavisnost u sprovođenju postupka javne nabavke, a naročito ako: učestvuje u upravljanju kod privrednog subjekta ili ima vlasnički udio ili akcije u iznosu većem od 2,5% kapitala ili drugo pravo na osnovu kojeg može da učestvuje u upravljanju poslovanjem privrednim subjektom;...“ Dodaje se da se ova odredba odnosi i na srodnike u pravoj liniji i u pobočnoj liniji do četvrtog stepena, srodnike po tazbini do drugog stepena, bračnog ili vanbračnog druga, bez obzira da li je brak prestao, usvojioca i usvojenika i predstavnika naručioca iz stava 2 tačka 1 ovog člana.

Takođe, propisuje se da sukob interesa između naručioca i privrednog subjekta postoji „ako ovlašćeno lice privrednog subjekta:

- ima vlasnički udio ili akcije naručioca u iznosu većem od 2,5% vrijednosti kapitala ili

- je sa predstavnikom naručioca bračni ili vanbračni drug, bez obzira da li zajednica i dalje postoji, srodnik u pravoj liniji ili u pobočnoj liniji do četvrtog stepena, tazbinskoj do drugog stepena ili kao usvojlac ili usvojenik." U odnosu na ovu odredbu navodi se da se ista, osim predstavnika naručioca, odnosi i na ovlašćeno lice kandidata, ponuđača, člana zajedničke ponude i/ili podugovarača.

U članu 42 Zakona utvrđuje se pojam sukob interesa zbog prethodnih aktivnosti privrednog subjekta kod naručioca, gdje se kaže da „privredni subjekat, odnosno lice koje je izradilo ili učestvovalo u izradi tehničke dokumentacije ili vršilo reviziju tehničke dokumentacije i privredni subjekat čije je ovlašćeno lice ili stručno lice učestvovalo u izradi ili reviziji tehničke dokumentacije, koja se koristi za izradu tehničke specifikacije u tenderskoj dokumentaciji ili dokumentacije po kojoj se realizuje ugovor o javnoj nabavci za izvođenje radova i/ili vršenje stručnog nadzora nad izvođenjem radova i lice koje je učestvovalo u tehničkim konsultacijama ili davanju tehničkih savjeta naručiocu, ne smije da učestvuje u postupku javne nabavke za izvođenje radova i/ili vršenje stručnog nadzora nad izvođenjem radova kao ponuđač, član zajedničke ponude ili podugovarač i ne smije da saraduje sa ponuđačem, podnosiocem zajedničke ponude, ili podugovaračem na pripremanju ponude“.

Za ovu odredbu vežu se izuzeci koji se odnose na:

- 1) predmet nabavke izrada tehničke dokumentacije i izvođenje radova po toj tehničkoj dokumentaciji;
- 2) predmet nabavke izrada glavnog projekta, na osnovu prethodno izrađenog idejnog rješenja, odnosno idejnog projekta ili pojedinih dokumenata koji se odnose na tehničku dokumentaciju u skladu sa zakonom;
- 3) potpuna sadržina tehničkih konsultacija i tehničkih savjeta sastavni dio tenderske dokumentacije.“

U članu 43 Zakona posebno je razrađena procedura sprečavanja i evidentiranja sukoba interesa, a konkretno se kaže da je predstavnik naručioca dužan da, prije početka postupka javne nabavke, potpiše izjavu o nepostojanju sukoba interesa ili da obavijesti ovlašćeno lice naručioca da je u sukobu interesa, a ako do sukoba interesa dođe u toku postupka javne nabavke, da bez odlaganja, podnese zahtjev za izuzeće. Dodatno, narednim stavovima ovog člana razrađuje se postupak vezan za isključenje predstavnika naručioca koji je u sukobu interesa, kao i obaveza naručioca da zahtjeve za izuzeće unese u evidenciju o sukobu interesa i da o tome, bez odlaganja, obavijesti Ministarstvo i organ nadležan za sprečavanje korupcije.

Ono što postupak javnih nabavki dodatno čini transparentnim je iznos malih nabavki koji je utvrđen Pravilnikom o načinu sprovođenja jednostavnih nabavki ("Sl. list CG", br. 61/20, 65/20-ispravka, 71/20, 74/20 - ispravka, 102/20 i 51/21).

U njemu se u članu 3 navodi da se jednostavna nabavka roba, usluga i radova procijenjene vrijednosti na godišnjem nivou do 5.000,00 eura sprovodi direktnim izborom predmeta nabavke određenog ponuđača uz prihvatanje predračuna/profakture, fiskalnog računa ili ugovora u zavisnosti od vrste predmeta nabavke.

Takođe, navodi se da jednostavne nabavke mogu biti i nabavke roba i usluga procijenjene vrijednosti na godišnjem nivou jednake i veće od 5.000,00 eura, a manje od 20.000,00 eura i nabavke radova procijenjene vrijednosti na godišnjem nivou jednake ili veće od 5.000,00 eura, a manje od 40.000,00 eura.

Kod ovih nabavki ista se sprovodi objavljivanjem zahtjeva za dostavljanje ponuda preko elektronskog sistema javnih nabavki. Za ove procedure vezani su i član 5 Pravilnika u kome se u stavu 4 kaže da se uz ponudu dostavlja izjava ponuđača o ispunjenosti uslova utvrđenih zahtjevom i o nepostojanju sukoba interesa, potpisana od strane ovlašćenog lica ponuđača, koja se sačinjava na obrascu 2, a u članu 15 Pravilnika navodi se da u postupku jednostavne nabavke treba primjenjivati antikorupcijska pravila i mjere sprečavanja sukoba interesa u skladu sa zakonom.

Kako je i konstatovano i u Izveštaj Evropske komisije za Crnu Goru za 2021. Godinu postoji regulatorni i institucionalni okvir za mehanizme integriteta i sukoba interesa u javnim nabavkama. Ono što je potrebno unaprijediti u budućem periodu je dio koji se odnosi na kaznene odredbe Zakona gdje je u članu 211 stav 1 tačka 3-6 kod utvrđivanja težih prekršaja predviđeno da će se novčanom kaznom u iznosu od 5.000,00 eura do 20.000,00 eura kazniti za prekršaj pravno lice ako:

„...3) ne evidentira slučajeve iz člana 38 stav 2 tačka 1 ovog zakona, ne sačini službenu zabilješku i ne podnese prijavu nadležnim državnim organima radi preduzimanja mjera u skladu sa zakonom i ne obavijesti Ministarstvo (član 38 stav 2 tačka 2);

4) ne vrši analizu rizika i kontrolu rizika u postupcima javnih nabavki (član 38 stav 2 tačka 3);

5) zaključi ugovor uz kršenje antikorupcijskog pravila (član 38 stav 3);

6) ne preduzima odgovarajuće mjere da efikasno spriječi, prepozna i otkloni sukob interesa u vezi sa postupkom javne nabavke (član 40);...”. Dodaje se da će se za navedene prekršaje kazniti i odgovorno lice u pravnom licu, u državnom organu, organu državne uprave, organu lokalne samouprave i lokalne uprave novčanom kaznom u iznosu od 250 eura do 2.000 eura.

Da bi jedna kaznena politika bila djelotvorna mora imati odvraćajući efekat, a posebno se mora voditi računa o tome da visina kazne bude adekvatna značaju prekršaja, kao i da uz prekršaj postoje mehanizmi utvrđivanja individualne

odgovornosti. Ništavost postupka javne nabavke koja je sprovedena uz sukob interesa, te izjava predstavnika naručioca o nepostojanju sukoba interesa ili obavještanje ovlašćenog lica naručioca da je ovo lice u sukobu interesa jeste snažan antikorupcijski mehanizam, ali nije sam po sebi dovoljan za efikasnu borbu protiv koruptivnih radnji i favorizovanja ponuđača kroz postupke javnih nabavki. Ove i sve druge antikorupcijske odredbe mora pratiti adekvatna kaznena politika za ovlašćeno lice koje u ime naručioca sprovodi neku od radnji koja je vezana za postupak javnih nabavki. Dodatno, isto mora pratiti i individualna odgovornost iskazaka kroz disciplinski postupak kako bi predstavnik naručioca bio svjestan svoje individualne odgovornosti, te znao da će u slučaju kršenja odredbi Zakona koje se odnose na sprečavanje korupcije i sukob interesa biti ne samo prekršajno odgovoran, već da će snositi i druge posljedice koje proizilaze iz disciplinskog postupka.

4. ZAKON O UNUTRAŠNJIM POSLOVIMA ("Sl. list CG", br. 70/21 i 123/21)

Analiza propisa kojim se uređuje sukob interesa u policiji, kako bi se odgovorilo specifičnosti rizika u ovoj bezbjednosnoj instituciji, pored Zakona o državnim službenicima i Zakona o sprječavanju korupcije, uređen je posebno i Zakonom o unutrašnjim poslovima. Na ovaj način nastojalo se da se neki vidovi sukoba interesa u policiji posebno prepoznaju kao nepoželjni i neprihvatljivi. Osim što onemogućava ispunjavanje osnovnih zadataka ovog organa, sukob interesa prouzrokuje i povećanje rizika od korupcije, a direktno dovodi do situacije u kojoj se privatni interes policijskog službenika pretpostavlja nasuprot potrebi za profesionalnim i zakonitim postupanjem.

Imajući u vidu specifičnost i značaj poslova koje obavlja policija, kao i opasnosti koje donosi sukob interesa, potrebno je posebno razmotriti odredbe koje se odnose na zabranu sukoba interesa i jačanje integriteta i etike ove profesije, kao i mehanizme koji postoje u pravcu suzbijanja nastalog sukoba interesa i sankcija koje ovakvo ponašanje povlači.

U članu 19 Zakona, u samim načelima utvrđuje se da se vršenje policijskih poslova zasniva na načelima demokratskog društva, i to na načelima zakonitosti, profesionalizma, depolitizacije, saradnje, srazmjernosti u primjeni ovlašćenja, efikasnosti, nepristrasnosti, nediskriminaciji, blagovremenosti, integriteta i hijerarhijske podređenosti.

Dodatno, u članu 29 Zakona predviđeno je donošenje Kodeksa policijske etike, koji po ovom Zakonu predstavlja skup načela o etičkom postupanju policijskih službenika koji se zasniva na dugogodišnjoj pozitivnoj praksi u radu službenika Policije, kao i na međunarodnim standardima iz ove oblasti i ima za cilj očuvanje,

afirmaciju i unapređenje dostojanstva i ugleda policijskih službenika i jačanje povjerenja građana u rad Policije, a policijski službenik dužan je da se na radu i van rada ponaša tako da ne šteti ugledu Ministarstva i Policije, u skladu sa ovim zakonom i Kodeksom policijske etike.

Kroz član 30 i 31 Zakona utvrđeno je da je za primjenu Kodeksa zadužen Etički odbor, te da isti povodom predloga, pritužbi i predstavki građana i policijskih službenika, kao i na osnovu sopstvenih saznanja, daje mišljenje da li određeno ponašanje policijskog službenika predstavlja povredu Kodeksa policijske etike.

U Kodeksu policijske etike („Sl. list CG“, 87/21) u članu 11 navodi se da je policijski službenik za kojeg se vodi evidencija imovine dužan da, u skladu sa zakonom, podnese izvještaj o imovini i prihodima i u njemu navede tačne podatke. Takođe, u članu 12 Kodeksa navodi se da policijski službenik prilikom vršenja policijskih poslova ne smije primati poklone, osim u slučajevima propisanim zakonom, o čemu je dužan da obavijesti pretpostavljenog starješinu. Takođe, predviđeno je da ako je policijskom službeniku za vršenje poslova ponuđen poklon, povlastica ili druga korist ima obavezu da:

- odbije poklon, povlasticu ili drugu korist,
- identifikuje, po mogućnosti, lice koje mu je ponudilo poklon, povlasticu ili drugu korist,
- odmah prijavi pretpostavljenom starješini ponudu poklona, povlastice ili druge koristi,
- sačini službenu zabilješku o učinjenoj ponudi poklona, povlastice ili druge koristi.

Na kraju u članu 18 Kodeksa navodi se da su policijski službenici disciplinski odgovorni za povredu Kodeksa, u skladu sa zakonom.

U članu 173 stav 1 tačka 25 Zakona navodi se da su pored težih povreda službene dužnosti utvrđenih zakonom kojim se uređuju prava i obaveze državnih službenika i namještenika, teže povrede službene dužnosti policijskih službenika i povreda pravila i standarda utvrđenih Kodeksom policijske etike.

Dodatno, u članu 174 stav 4 Zakona navodi se da se disciplinska mjera prestanak radnog odnosa obavezno izriče ako se u disciplinskom postupku utvrdi da je policijski službenik odgovoran za težu povredu službene dužnosti sa elementima korupcije.

Kad su u pitanju uslovi za zasnivanje radnog odnosa definisani u članu 125 Zakona, u stavu 1 tačka 4 navodi se da lice koje zasniva radni odnos u zvanju policijskog službenika, pored opštih uslova za zasnivanje radnog odnosa državnih službenika i namještenika, mora ispunjavati, između ostalog, uslov da

ne postoje bezbjednosne smetnje za vršenje policijskih poslova. Dalje, u članu 127 stav 1 tačka 2 Zakona navodi se da su bezbjednosne smetnje, da je lice osuđeno na kaznu zatvora za krivično djelo sa elementima korupcije u smislu ovog zakona, ako nije brisana iz evidencije.

U članu 156 Zakona, kod određivanja mogućnosti za dodatni rad, navodi se da policijski službenik može van radnog vremena, uz saglasnost ministra ili lica koje on ovlasti, da obavlja rad ili da bude član organa upravljanja ili nadzornog organa obrazovnih, naučnih, humanitarnih i sportskih udruženja, vrši poslove predavača na obukama, stručnim osposobljavanjima i stručnim savjetovanjima, kao i da vrši poslove ili pruža usluge fizičkom ili pravnom licu, ako nad tim licima Ministarstvo ne vrši nadzor ili ako takav rad nije zabranjen posebnim zakonom ili ne predstavlja sukob interesa ili smetnju za vršenje dužnosti, odnosno ne šteti ugledu Ministarstva.

Zakonom je predviđena i obaveza dostavljanja izvještaj o imovini i prihodima policijskih službenika. Naime, u članu 169 navodi se da su policijski službenici u zvanju glavni policijski inspektor, viši policijski inspektor I klase, viši policijski inspektor, samostalni policijski inspektor i glavni policijski savjetnik, viši policijski savjetnik I klase, viši policijski savjetnik i samostalni policijski savjetnik, dužni da podnesu izvještaj o imovini i prihodima, kao i imovini i prihodima bračnog i vanbračnog supružnika i djece koja žive u zajedničkom domaćinstvu, u skladu sa posebnim zakonom. Predmetni izvještaj dostavlja se Agenciji za sprječavanje korupcije, shodno Zakonu o sprječavanju korupcije kojim se propisuju mjere za sprečavanje sukoba javnog i privatnog interesa, uređuju ograničenja u vršenju javnih funkcija, podnošenje izvještaja o prihodima i imovini javnog funkcionera, zaštita lica koja prijavljuju ugrožavanje javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije, kao i druga pitanja od značaja za prevenciju i sprečavanje korupcije.

Takođe, uvodi se obaveza za sve policijske službenike da podnesu izvještaj o imovini i prihodima, kao i imovini i prihodima bračnih i vanbračnih supružnika i djece koja žive u zajedničkom domaćinstvu organizacionoj jedinici Ministarstva nadležnoj za poslove kontrole rada u Ministarstvu, a predviđa se i da su ovaj izvještaj dužni da dostave i policijski službenici kojima je prestao radni odnos u policijskom zvanju počev od 2012. godine do dana stupanja na snagu važećeg zakona (član 212 Zakona).

Dalje se u članu 188 Zakona navodi da Službenik za kontrolu rada u Ministarstvu pored kontrole iz člana 183 ovog Zakona vrši i kontrolu imovine, prihoda i životnog stila policijskih službenika, njihovih bračnih i vanbračnih supružnika i djece, kao i lica povezanih sa njima, da kontrolu sprovodi shodno članu 184 do 187 ovog zakona, kao i uvidom i analizom izvještaja iz člana 169 st. 2 i 3 ovog

zakona, a da će bliži način kontrole imovine, prihoda i životnog stila policijskih službenika, njihovih bračnih i vanbračnih supružnika i djece, kao i lica povezanih sa njima propisati Ministarstvo.

Kad je u pitanju osnivanje i način rada organizacione jedinice Ministarstva nadležnog za poslove kontrole rada u Ministarstvu u Zakonu je članom 183 predviđeno da će, pored nadzora propisanog zakonom kojim se uređuju javne nabavke i zakonom kojim se uređuje inspekcijski nadzor, kao i zakonom kojim se propisuju mjere za sprečavanje korupcije, kontrolu vršenja poslova javnih nabavki i nadzora nad sprovođenjem zakona kojim se uređuje zaštita lica i imovine koju ne obezbjeđuje država, kao i jačanje integriteta zaposlenih u Ministarstvu vršiti posebna organizaciona jedinica Ministarstva. Takođe, u članu 185 navedeno je da su poslovi kontrole rada u Ministarstvu: preduzimanje preventivnih i operativnih mjera i radnji na otkrivanju i suzbijanju krivičnih djela sa elementima korupcije i drugih oblika koruptivnog ponašanja službenika Ministarstva, izvršenih na radu ili u vezi sa radom, prevencija korupcije i jačanje integriteta zaposlenih u Ministarstvu. Dodatno, u članu 195 predviđeno je da su poslovi unutrašnje kontrole rada policije: preduzimanje preventivnih i operativnih mjera i radnji u skladu sa zakonom na otkrivanju i suzbijanju krivičnih djela sa elementima korupcije i drugih oblika koruptivnog ponašanja, kao i drugih krivičnih djela policijskih službenika, izvršenih na radu ili u vezi sa radom, kontrola zakonitosti vršenja policijskih poslova, a naročito u pogledu poštovanja i zaštite ljudskih prava prilikom izvršavanja policijskih zadataka i primjeni policijskih ovlašćenja i druge kontrole od značaja za efikasan i zakonit rad Policije.

Iako se radi o instituciji sistema bezbjednosti, koji se smatra „zatvorenijim“ od ostalih društvenih segmenata, velika su očekivanja na planu otvorenosti policije prema društvu, odnosno transparentnosti i afirmaciji odgovornosti u radu policijskih službenika.

Mehanizmi uspostavljeni u Zakonu, a koji se odnose na obavezu poštovanja Kodeksa policijske etike, te utvrđivanja da je jedna od težih povreda službene dužnosti i povreda pravila i standarda utvrđenih Kodeksom policijske etike, zatim propisivanje modela dopunskog rada i predviđanje obaveze podnošenja izvještaja o imovini i prihodima kao obaveze za sve policijske službenik, te osnivanje posebne organizacione jedinice Ministarstva da vrši poslove kontrole rada u Ministarstvu, značajni su posebno sa aspekta kontrole i suzbijanja sukoba interesa i korupcije na službeničkom nivou, pored onih koji postoje na opštem nivou.

Ono što predstavlja nedostatak Zakona i može biti prepreka u primjeni prepoznato je kod člana 169 Zakona, koji se odnosi na obavezu policijskog službenika da podnese izvještaj o imovini i prihodima, i kod člana 212 Zakona

koji predviđa da su ovaj izvještaj dužni da dostave i policijski službenici kojima je prestao radni odnos u policijskom zvanju počev od 2012. godine do dana stupanja na snagu važećeg zakona. Naime, vodeći se iskustvom u primjeni Zakona o sprječavanju korupcije, a koji utvrđuje obavezu podnošenja izvještaja o prihodima i imovini za javne funkcionere i državne službenike koji imaju propisanu obavezu podnošenja izvještaja u skladu sa posebnim zakonom, svjesni smo da pomenuto predstavlja vrlo složen posao koji bez jasne zakonske razrađenosti ne bi bilo moguće sprovoditi. Naime, u Zakonu o sprječavanju korupcije postoji cijeli niz odredbi (član 23-27 i član 30-43) koje se odnose na vrijeme kad se izvještaj podnosi, sadržaj izvještaja, odnosno podatke koji moraju biti sastavni dio izvještaja, način dostavljanja izvještaja, način vođenja registra prihoda i imovine, način objavljivanja podataka, postupak provjere podataka iz izvještaja, obaveze drugih organa vlasti i pravnih lica da dostave podatke i obavještenja koji su predmet provjere, te postupak za utvrđivanje povrede odredaba ovog zakona, a koje se između ostalog odnose na izvještaje o prihodima i imovini.

Osim što je neophodno proširiti odredbe Zakona o unutrašnjim poslovima u ovom dijelu, neophodno je razviti mehanizam po kome će ova obaveza moći da se odnosi i na policijske službenike kojima je prestao radni odnos u policijskom zvanju počev od 2012. godine do dana stupanja na snagu važećeg zakona (član 212 Zakona). Naime, potrebno je predvidjeti na koji način će postupati jedinica Ministarstva nadležnog za poslove kontrole rada u Ministarstvu u odnosu na član 212 Zakona, ako policijski službenik kome je prestao radni odnos ne dostavi izvještaj, kao i na koji način će se vršiti provjera tačnosti podataka iz izvještaja. Bez mogućnosti provjere tačnosti podataka, izostaće i sankcija za eventualno kršenje obaveze iz ovog člana zakona, a bez sankcije nema ni djelotvornosti neke politike.

Dodatno, potrebno je razmotriti mogućnost predviđanja mehanizma za praćenje dodatnog rada koji policijski službenik može da obavlja shodno članu 156 Zakona, kao i uvođenja smjernica za nespojive poslove sa policijskom profesijom ili formiranja liste nespojivih profesija, po kojima ministar ili lice koje on ovlasti daje saglasnost za ovaj vid angažmana. Integritet policije može biti narušen obavljanjem određenih dodatnih poslova koje policajac obavlja pored redovnih zadataka zbog ličnog interesa, pri čemu sputava i rad institucije. Zato je policajcima zabranjeno da obavljaju delatnosti koje su u sukobu sa poslovima policijskog službenika i profesije. Nepotpun i neuređen pravni okvir koji reguliše nespojive poslove može da dobrinese brojnim zlouptrebama u ovoj oblasti, diskrecionom odlučivanju ministra, te neujednačenoj praksi kad je u pitanju davanje saglasnosti za obavljanje dodatnog posla.

Takođe, potrebno je utvrditi organizacionu jedinicu u MUP-u koja će da nadzire i kontroliše policajce koji se bave dodatnim poslom posle radnog vremena, ili u okviru postojeće organizacije MUP-a ovu nadležnost dodjeliti nekoj od postojećih organizacionih jedinica.

5. ZAKON O ODBRANI ("Sl. list RCG", br. 47/07 i "Sl. list CG", br. 86/09 - drugi zakon, 88/09, 25/10 - drugi zakon, 40/11 - drugi zakon, 14/12, 2/17, 46/19 i 74/20 - drugi zakon) i ZAKON O VOJSCI CRNE GORE ("Sl. list CG", br. 51/17 i 34/2019)

Značaj sistema odbrane veliki je za svaku zemlju, a uspješnost rada posebno je izložena sudu javnosti. Ipak, zbog nadležnosti ovoga resora, te zatvorenog tipa institucije, odnosno nivoa transparentnosti i nivoa diskrecionih ovlašćenja, ista je neminovno izložena velikim korupcijskim rizicima. Sistem vojske i odbrane veliki je i oslonjen na pojedince koji imaju dužnost da svoj posao rade na pošten i stručan način vodeći se najstrožijim principima integriteta.

Kada se sukobu interesa ili korupciji da primat u odnosu na obavljanje javnih ovlašćenja, navedeni problem se iz oblasti odbrane preliva i na druge sektore, kroz, u prvom redu zloupotrebu budžetskih sredstava, što posredno smanjuje mogućnost ulaganja u obrazovanje, zdravstvo i druge vidove razvoja jednog društva. Takođe, navedeni problemi direktno se odražavaju na smanjenje uspješnosti vojske, što utiče na bezbjednost vojnika, uslove rada, pa i na moral pripadnika. Posljedično, manjak integriteta u ovom sektoru, kao i u sektoru policije ostavlja prostor za razvoj raznih oblika organizovanog kriminala, terorizma, te čini ranjivim kontraobavještajni sistem Crne Gore.

U cilju izgradnje integriteta i smanjenja korupcije i sukoba interesa u ovoj oblasti u primjeni su „tvrde“ i „meke“ mjere koje variraju od sprečavanja sukoba interesa i korupcije do Kodeksa vojne etike i Plana integriteta Ministarstva i Vojske. Takav sistem treba da ima za cilj onemogućavanje upliva partikularnih interesa u odlučivanje i postupanje unutar njih.

Kad je u pitanju Zakon o odbrani ("Sl. list RCG", br. 47/07 i "Sl. list CG", br. 86/09 - drugi zakon, 88/09, 25/10 - drugi zakon, 40/11 - drugi zakon, 14/12, 2/17, 46/19 i 74/20 - drugi zakon), odredbe koje se mogu odnositi na sukob interesa u širem smislu tiču se one koja je predviđena članom 56 stav 1 tačka 9 Zakona, a u kome se kaže da se inspekcijski nadzor vrši radi utvrđivanja zakonitosti postupanja u primjeni propisa u oblasti odbrane, naročito u odnosu na, između ostalog, realizaciju mjera iz Plana integriteta Ministarstva i Vojske.

Kad je u pitanju Zakon o Vojsci Crne Gore ("Sl. list CG", br. 51/17 i 34/2019), u glavi Zakona koja se odnosi na načela: u članu 15 Zakona propisuje se da je lice

u službi u vojsci dužno da se pridržava Kodeksa vojne etike, zatim u članu 17 propisuje se da lice u službi u Vojsci ne smije, u vršenju službe, javni interes podrediti privatnom interesu, niti vršenje dužnosti koristiti za sticanje materijalne ili nematerijalne koristi (izbjegavanje sukoba interesa), te na kraju u članu 18 Zakona predviđa se politička neutralnost i nepristrasnost za lice u službi u Vojsci u skladu sa javnim interesom.

Takođe, poseban set odredbi Zakona koje se tiču pitanja od značaja za integritet i sukob interesa definisan je članovima Zakona 69, 70, 72 - 82. a koji se odnose na obavezu postupanja u skladu sa Kodeksom, integritet lica u službi u Vojsci, donošenje plana integriteta, izbjegavanje sukoba interesa, obavezu prijavljivanja mogućeg sukoba interesa, zabranu zloupotrebe službe u Vojsci i korišćenja imovine, zabranu primanja i odbijanje poklona, dodatni rad, zabranu osnivanja privrednih društava, ograničenje članstva u organima privrednih društava i ograničenje po prestanku službe u Vojsci, odnosno radnog odnosa.

U njima se konkretno u članu 69 Zakona propisuje obaveza postupanja u skladu sa Kodeksom vojne etike, odnosno obaveza upoznavanja sa Kodeksom lica koje se prima prvi put u službu u Vojsci, te kontinuirana obuka i upoznavanje sa Kodeksom koja se sprovodi najmanje jednom godišnje.

U članu 70 Zakona utvrđuju se posebne obaveze lica u službi u Vojsci, među kojima su poštovanje Kodeksa i upoznavanje pretpostavljenog i ministra sa eventualno mogućim ili stvarnim sukobom interesa, te navođenja u pisanoj formi prirode, karakteristika i obima sukoba interesa, odnosno podnošenja zahtijeva da bude oslobođeno vršenja poslova iz kojih može nastati sukob interesa.

Dodatno, u članu 72 Zakona propisuje se i da je lice u službi u Vojsci dužno da se ponaša na način da ne umanjí svoj ugled i ugled Vojske, da ne dovede u pitanje svoju nepristrasnost u radu, kao i da otkloni sumnju u mogućnost nastanka i razvoja korupcije.

Članom 73 Zakona predviđena je obaveza donošenja Plana integriteta koji Ministarstvo donosi radi sprečavanja i otklanjanja mogućnosti za nastanak i razvoj korupcije u Vojsci, a na osnovu procjene podložnosti određenih formacijskih mjesta, odnosno radnih mjesta za nastanak i razvoj korupcije i drugih oblika pristrasnog postupanja lica u službi u Vojsci na određenim poslovima.

Posebno je značajna odredba člana 75 Zakona koja utvrđuje obavezu prijavljivanja mogućeg sukoba interesa na osnovu koje je lice u službi u Vojsci dužno da neposredno pretpostavljenog pisano obavijesti o privatnom interesu koji on ili sa njim povezano lice može imati u vezi sa aktivnostima Ministarstva i

Vojske u kojim učestvuje, o čemu se obavještava ministar. Definiše se i povezano lice kao srodnik lica u službi u Vojsci u pravoj liniji i pobočnoj do drugog stepena srodstva, srodnik po tazbini do prvog stepena srodstva, bračni i vanbračni supružnik, usvojlac i usvojenik, a predviđeno je i da se podaci o mogućem sukobu interesa unose se u evidenciju ljudskih resursa.

Zabrana zloupotrebe službe u Vojsci i korišćenja imovine definisana u članu 76 Zakona navodi da lice u službi u Vojsci ne smije da koristi dužnost, državnu imovinu i podatke kojima raspolaže u vršenju dužnosti, odnosno radno mjesto u Vojsci radi ostvarivanja privatnog interesa ili interesa drugog sa njim povezanog fizičkog ili pravnog lica.

Utvrđena je zabrana primanja poklona članom 77 Zakona i obaveza odbijanja poklona članom 78 Zakona. Tu se navodi da lice u službi u Vojsci ne smije primati poklone, osim prigodnih poklona manje vrijednosti do 50 eura, a da je isti dužno da prijavi Ministarstvu, da ne smije primati novac, hartije od vrijednosti ili dragocjeni metal, bez obzira na njihovu vrijednost, kao i da može prihvatiti poklone ponuđene od zvaničnih predstavnika strane države. U članu 77 Zakona navodi se da sadržaj i način vođenja evidencije poklona, kao i sadržaj prijave poklona propisuje Ministarstvo.

Kad su u pitanju pokloni preko 50 eura, u članu 78 Zakona, navodi se da je lice u službi u Vojsci dužno da isti odbije, a ako nije u prilici da to uradi dužno je da Ministarstvu preda poklon, o čemu se vodi evidencija koju propisuje Ministarstvo.

Posebnom odredbom, u članu 79 Zakona, predviđeno je da lice u službi u Vojsci može van radnog vremena, po pisanom odobrenju ministra, a na predlog načelnika Generalštaba, obavljati poslove ili pružati usluge fizičkom ili pravnom licu, ako nad tim licima, Ministarstvo ne vrši nadzor ili ako takav rad nije zabranjen posebnim zakonom ili ne predstavlja sukob interesa ili smetnju za vršenje dužnosti, odnosno ne šteti ugledu Ministarstva i Vojske. Takođe, istim članom Zakona predviđeno je da lice u službi u Vojsci može, po pisanom odobrenju ministra, a na predlog načelnika Generalštaba, vršiti poslove u naučnoistraživačkoj, pedagoškoj, humanitarnoj, sportskoj djelatnosti, predavača na seminarima i savjetovanjima, kao i objavljivati stručne radove.

Članom 80 Zakona predviđena je zabrana osnivanja privrednih društava od strane lica u službi u Vojsci, te navedeno da se ovo lice ne može baviti preduzetništvom. Na liniji ovog člana, u članu 81, navodi se da lice u službi u Vojsci ne može biti predsjednik ili član organa upravljanja ili nadzornog organa privrednog društva, osim kad su u pitanju javna preduzeća, javne ustanove ili druga pravna lica u kojima je država, odnosno jedinica lokalne samouprave

vlasnik i predsjednik ili član organa upravljanja i nadzornog organa naučnih, humanitarnih i sportskih udruženja.

Posebno važna je odredba Zakona iz člana 82 koja se odnosi na ograničenja po prestanku službe u Vojsci, odnosno radnog odnosa, u kojoj se kaže da lice u službi u Vojsci, u periodu od dvije godine po prestanku službe, odnosno radnog odnosa u Vojsci, ne može da: 1) stupi u poslovnu saradnju sa Ministarstvom; 2) upotrijebi, radi sticanja koristi za sebe ili drugog sa njim povezanog lica, saznanja i obavještenja do kojih je došao za vrijeme službe u Vojsci ili 3) zasnuje radni odnos u svojstvu direktora, menadžera ili konsultanta u privrednom društvu ili drugom pravnom licu nad kojim je Ministarstvo vršilo ili vrši kontrolne poslove, a precizira se da se stupanjem u poslovnu saradnju ne smatraju ugovori o djelu i ugovori o povremenim ili privremenim poslovima.

Ono što je značajno za temu Analize, a u kontekstu sukoba interesa u oblasti odbrane i bezbjednosti su i odredbe Zakona o javnim nabavkama ("Sl. list CG", br. 74/19) član 174-178, a kojima se definiše nabavka u oblasti odbrane i bezbjednosti. Tako se u članu 174 Zakona kaže da se javne nabavke u oblasti odbrane i bezbjednosti sprovode u skladu sa odredbama ovog zakona, osim u slučajevima iz čl. 175, 176 i 177 Zakona. Listu vojne opreme i proizvoda koja se smatra izuzetkom u smislu postupka javnih nabavki koji je uređen Zakonom propisuje Vlada, a posebne javne nabavke u ovoj oblasti utvrđene su članom 176 Zakona. Tako je ovo pitanje uređeno Uredbom o Listi vojne opreme i proizvoda, postupku i načinu sprovođenja javnih nabavki u oblasti odbrane i bezbjednosti ("Sl. list CG", br. 76/20).

Takođe, članom 24 Zakona o javnim nabavkama, koji definiše pitanje nabavke za diplomatsko-konzularna predstavništva i vojno-diplomatske predstavnike, propisano je da način sprovođenja nabavki roba i usluga čija je procijenjena vrijednost manja od 40.000,00 eura, odnosno nabavki radova čija je procijenjena vrijednost manja od 100.000,00 eura i izvještavanje o sprovedenim nabavkama za diplomatsko-konzularna predstavništva Crne Gore u inostranstvu, vojno-diplomatske predstavnike i jedinice Vojske Crne Gore u međunarodnim snagama i mirovnim misijama propisuje Vlada, ako međunarodnim sporazumom ili ugovorom nije drugačije određeno. Ovo pitanje dalje je razrađeno Uredbom o načinu sprovođenja nabavki za diplomatska i konzularna predstavništva Crne Gore u inostranstvu ("Sl. list CG", br. 90/20) i Uredbom o načinu sprovođenja nabavki za diplomatska i konzularna predstavništva Crne Gore u inostranstvu ("Sl. list CG", br. 90/20).

Ovo je posebno zanimljivo pitanje iz ugla sukoba interesa imajući u vidu da javne nabavke u ovoj oblasti „nose“ veliki dio ukupnog državnog budžeta, pa su načelo transparentnosti i konkurentnosti, kao i mehanizmi kontrole zakonitosti

spvođenja procedura izuzetno važni u cilju eliminacije prostora za eventualne zloupotrebe, sukob interesa i korupciju.

Naime, u Uredbi o Listi vojne opreme i proizvoda, postupku i načinu spvođenja javnih nabavki u oblasti odbrane i bezbjednosti ("Sl. list CG", br. 76/20) u članu 7 Uredbe navodi se da je naručilac dužan da do 28. februara tekuće za prethodnu godinu, sačini statistički izvještaj o spvođenim postupcima bezbjednosne nabavke i isti dostavi organu državne uprave nadležnom za poslove finansija. Imajući u vidu značaj pitanja koje se uređuje ovom Uredbom, neophodno je u njoj ili u samom Zakonu o javnim nabavkama predvidjeti snažniji mehanizam kontrole pomenutih nabavki, kako od strane Vlade, tako i od strane nadležnog Skupštinskog odbora, te konkretne mehanizme eksterne kontrole, kako bi se izbjegla zloupotreba povjerljivih procedura za nabavke, te ograničilo diskreciono odlučivanje o prirodi javnih nabavki u ovom sektoru. Dodatno, potrebno je razmotriti proširivanje odredbe Zakona iz člana 82 koja se odnosi na ograničenja po prestanku službe u Vojsci, odnosno radnog odnosa, kako bi ista prepoznala i lica u službi u Vojsci koja su bila uključena u poslove javnih nabavki u smislu ograničavanja njihovog radnog angažmana u privrednom subjektu koje je bilo pružalac usluga za javne nabavke koje je pokrenulo, odnosno realizovalo Ministarstvo.

Takođe, potrebno je razmotriti odredbu Zakona iz člana 79 Zakona, a koja se odnosi na dodatni rad koji može ostvariti lice u službi u Vojsci van radnog vremena, u smislu predviđanja mehanizma za praćenje dodatnog rada koji lice u službi u Vojsci obavlja van radnog vremena, po pisanom odobrenju ministra, a na predlog načelnika Generalštaba, kao i uvođenja smjernica za nespojive poslove sa vršenjem dužnosti, odnosno poslova koji mogu šteti ugledu Ministarstva i Vojske ili formiranja liste nespojivih profesija, po kojima Generalštab predlaže, odnosno ministar daje saglasnost za ovaj vid angažmana. Nepotpun i neuređen pravni okvir koji reguliše nespojive poslove može da doprinese brojnim zloupotrebama u ovoj oblasti, diskrecionom odlučivanju ministra, te neujednačenoj praksi kad je u pitanju davanje saglasnosti za obavljanje dodatnog posla, a izostanak mehanizma praćenja obavljanja dodatnih poslova koji eventualno ostanu neprijavljeni može ugroziti integritet kako zaposlenog, tako i institucije, te otvoriti prostor za sukob interesa i druge rizike i zloupotrebe.

6. ZAKON O CARINSKOJ SLUŽBI ("Sl. list CG", br. 3/16 i 80/17)

Postojanje sukoba interesa ili korupcije u carinskoj službi može ozbiljno uticati na njenu sposobnost da uspješno izvršava povjerene zadatke, pa je ulaganje napora u jačanje etike i integriteta i suzbijanje korupcije u carinskoj službi jedini put ka uspostavljanju profesionalne i kredibilne carinske službe. U cilju jačanja integriteta cariske službe, jačanja etičkih standarda te smanjenja eventualne

pojave korupcije u ovoj visoko rizičnoj oblasti neophodno je identifikovati strukture i područja koji su izložni riziku od zloupotrebe ovlaštenja, a zakonski okvir koji uređuje ovu oblast mora sadržati procedure i standarde koji smanjuju rizik od korupcije. Osnovni zadatak carinske službe jeste da osigura potrebnu ravnotežu između zaštite društva i olakšanja trgovine, a to se na kvalitetan način može izvršavati u prvom redu kroz rad na izgradnji profesionalnih standarda i odgovornosti carinskih službenika.

Kad su u pitanju norme Zakona o carinskoj službi ("Sl. list CG", br. 3/16 i 80/17), koje uređuju pitanja sprečavanje sukoba interesa i korupcije, a koji su predmet ove Analize, od značaja su član 55, 73 do 91 i član 95 Zakona.

S tim u vezi, a shodno članu 55 ovlašćeni službenik iz člana 62 stav 1 tač. 6, 7 i 8 ovog zakona (pomoćnik šefa ispostave; carinski inspektor i carinik - viši saradnik i carinik saradnik) dužan je da podnese izvještaj o svojoj imovini i prihodima, kao i imovini i prihodima bračnih i vanbračnih supružnika i djece ukoliko žive u zajedničkom domaćinstvu, u skladu sa zakonom. Ovo je značajan antikoruptivni mehanizam koji predstavlja jednu od karika u lancu borbe protiv korupcije, čija je osnova podsticanje transparentnosti i odgovornosti u radu carinskih službenika, kao i potencijalnog i stvarnog konflikta interesa, te sprovođenja kontinuirane kontrole realizacije navedenih antikoruptivnih instituta.

Dalje, u članu 73 Zakona, navodi se da je carinski službenik dužan da poslove carinske službe vrši na način da javni interes ne podredi privatnom, kao i da ne izazove sukob interesa; da ne smije da koristi povoljnost poslova koje vrši za ostvarivanje ličnih interesa, te da sukob interesa iz ovog člana Zakona, nastaje u slučaju kada carinski službenik ima lični interes za sebe ili povezano lice, koji je takav da utiče, ili može uticati na nepristrasno i objektivno vršenje poslova.

U članu 74 Zakona predviđa se obaveza izbjegavanja sukoba interesa, koja podrazumijeva preduzimanje potrebne radnje za izbjegavanje sukoba interesa; obavještanje, u pisanoj formi, neposredno nadređenog carinskog službenika ako tokom obavljanja službenih dužnosti nastupe uslovi koji izazivaju sukob interesa; podnošenje zahtijeva za oslobađanje od vršenja poslova iz kojih može nastati sukob interesa, osim od radnji koje su neophodne za otklanjanje štetnih posledica i postupanje po odluci neposredno pretpostavljenog kojom ga isti izuzima od vršenja poslova iz kojih može nastati sukob interesa.

Članom 75 Zakona predviđeno je da je neposredni rukovodilac dužan da preduzme neophodne mjere u cilju utvrđivanja i donošenja odgovarajuće odluke radi otklanjanja sukoba interesa.

U Zakonu se predviđa i ograničenje prava svojine i članstva u organima privrednog društva, pa se u članu 76 Zakona kaže da carinski službenik ne smije biti vlasnik, odnosno osnivač, privrednog društva, ustanove ili drugog pravnog lica, niti se smije baviti preduzetništvom, a da ovlašćeni carinski službenik ne smije biti predsjednik, član upravljanja nadzornog organa, izvršni direktor privrednog društva, javne ustanove, preduzeća ili drugog pravnog lica, odnosno udjela u svojini (kapitalu privrednog društva).

Carinski službenik, shodno članu 77 Zakona dužan je da obavijesti Upravu carina ako sa njim povezano lice obavlja poslove carinske djelatnosti, među kojima se smatraju poslovi zastupanja pred organima carinske službe, međunarodne špedicije, spoljnotrgovinski poslovi, usluge u spoljnotrgovinskom prometu i drugi poslovi koji mogu dovesti do sukoba interesa u odnosu na poslove carinske službe.

Zakon predviđa i ograničenja za carinskog službenika u vršenju poslova, koji se shodno članu 79 Zakona odnose na zabranu obavljanja poslova nadzora i prinudne naplate javnih prihoda koji su u nadležnosti Uprave carina kod privrednih subjekata, pravnih lica u kojima su sa većinskim vlasnikom ili članom uprave ili upravnog odbora: u krvnom srodstvu u pravoj liniji, kao i u pobočnoj liniji do četvrtog stepena srodstva, u braku ili tazbini do drugog stepena srodstva, bez obzira na to da li se ta bračna veza prekinula, ili u odnosu staratelja, usvojenika ili usvojioca.

Pored povreda službene dužnosti utvrđenih zakonom kojim se uređuju prava i obaveze državnih službenika i namještenika, lakšom povredom službene dužnosti carinskog službenika, shodno članu 90 Zakona, smatraju se i povrede etičkih standarda i pravila ponašanja utvrđenih Kodeksom ponašanja carinskih službenika. Takođe, shodno članu 91 stav 1 tačka 10, težom povredom službene dužnosti, osim povreda utvrđenih zakonom kojim se uređuju prava i obaveze državnih službenika i namještenika, smatra se i davanje netačnih podataka o imovnom stanju carinskog službenika.

Dodatno, članom 95 Zakona predviđeno je da je carinski službenik dužan da se prilikom obavljanja službenih dužnosti ponaša u skladu sa Kodeksom ponašanja carinskih službenika i namještenika, kojim se utvrđuju načela o etičkom postupanju carinskog službenika, a da primjenu kodeksa ponašanja radi njegove pravilne primjene kontrolišu rukovodioci organizacionih jedinica Uprave carina.

Ono što je u narednom periodu potrebno dodatno precizirati odnosi se na kontrolu ograničenja prava svojine, članstva u organima privrednog društva, ograničenjima u vršenju poslova ovlašćenog carinskog službenika, kao i

predvidjeti odredbe koje se odnose na dopunski rad i listu nespojivih poslova sa vršenjem dužnosti, odnosno poslova koji mogu štetiti ugledu ovog organa.

7. ZAKON O PORESKOJ ADMINISTRACIJI ("Sl. list RCG", br. 65/01, 80/04 i "Sl. list CG", br. 20/11, 28/12, 8/2015, 47/2017, 52/2019 i 145/2021)

Imajući u vidu ovlaštenja poreskog organa, koja su propisana članom 6 Zakona o poreskoj administraciji, te ovlaštenja poreskog inspektora i ovlaštenog službenog lica koje preduzima istražne radnje, norme kojima se uređuju pitanja sprečavanje sukoba interesa i korupcije bile su predmet ove Analize.

Kad je u pitanju oblast sukoba interesa regulisana Zakonom o poreskoj administraciji, u članu 6 stav 1 tačka 26 ovog Zakona, kod nabiranja ovlaštenja poreskog organa, kaže se da poreski organ, u ostvarivanju nadležnosti utvrđenih zakonom ima ovlaštenje da: preduzme mjere za sprečavanje korupcije službenika u vršenju službenih poslova. Takođe, u članu 6a Zakona predviđa se obaveza za poreskog inspektora i ovlašćeno službeno lice koje preduzima istražne radnje da podnese izvještaj o imovini i prihodima, kao i imovini i prihodima bračnih i vanbračnih supružnika, životnih partnera lica istog pola i djece koja žive u zajedničkom domaćinstvu, u skladu sa posebnim zakonom. Predmetni izvještaj dostavlja se Agenciji za sprječavanje korupcije, shodno Zakonu o sprječavanju korupcije kojim se propisuju mjere za sprečavanje sukoba javnog i privatnog interesa, uređuju ograničenja u vršenju javnih funkcija, podnošenje izvještaja o prihodima i imovini javnog funkcionera, zaštita lica koja prijavljuju ugrožavanje javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije, kao i druga pitanja od značaja za prevenciju i sprečavanje korupcije.

Ove norme nisu dovoljne da regulišu ovako osjetljivo pitanje na sistemski način, te je utvrđivanje posebnih pravila i načela profesionalnog i etičkog ponašanja i standarda neophodno. Dodatno, potrebno je u samom Zakonu predvidjeti norme koje se posebno odnose na sprečavanje sukoba interesa službenika u vršenju službenih poslova. Takođe, potrebno je predvidjeti etičke standarde koji se vezuju za ovu profesiju, smjernice za njeno poštovanje, te proaktivno sprovoditi promociju i obuke u cilju bolje primjene etičkih principa, kao i boljeg razumjevanja značaja zaštite javnog interesa u vršenju službenih poslova.

8. ZAKON O INSPEKCIJSKOM NADZORU ("Sl. list RCG", br. 39/03 i "Sl. list CG", br. 76/09, 57/11, 18/14, 11/15 i 52/16)

U članu 13 stav 1 tačka 5 Zakona o inspekcijском nadzoru navodi se da je u vršenju inspekcijского nadzora inspektor naročito obavezan da: postupa zakonito,

blagovremeno i u skladu sa etičkim kodeksom državnih službenika. U članu 71a Zakona navodi se da su starješina inspekcijaskog organa i inspektor dužni da podnesu izvještaj o imovini i prihodima, kao i o imovini i prihodima bračnih i vanbračnih supružnika i djece koja žive u zajedničkom domaćinstvu. Dodatno, precizira se da se ovaj izvještaj dostavlja resornom ministarstvu do 31. marta tekuće godine za prethodnu godinu, a da o podacima iz izvještaja resorno ministarstvo vodi evidenciju i objavljuje je na svom sajtu najkasnije u roku od 15 dana od dana podnošenja izvještaja. Navodi se da sadržaj i način kontrole imovine i prihoda starješine inspekcijaskog organa i inspektora za koje se vodi evidencija propisuje Ministarstvo unutrašnjih poslova u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Po prirodi svojih nadležnosti inspekcijaski poslovi spadaju u red ključnih poslova od čije nepristrasnosti i profesionalnosti u postupanju zavisi efektivna borba protiv korupcije. Zbog velike izloženosti korupcijskim rizicim rad inpektora koji svoj posao rade na pošten i stručan način ključan je u cilju otklanjanja prepreka za nepristrasno i objektivno obavljanje povjerenih ovlašćenja, vodeći se najstrožijim principima integriteta.

Zbog navedenog, potrebno je utvrđivanje posebnih pravila i načela profesionalnog i etičkog ponašanja i standarda, normi kojima se posebno predviđaju smjernice za izbjegavanje sukoba interesa, obaveza prijavljivanja mogućeg sukoba interesa, nadležan organ za postupanje po prijavljanja, smjernice za nespojive poslove sa inspekcijaskim poslovima, priručnik za ad hoc sukobe interesa sa smjernicama za brže prevazilaženje istih, i eventualno etički kodeks za ovu kategoriju lica.

Dodatno, kako se dostavljanje izvještaja o imovini i prihodima iz člana 71a, vrši resornom ministarstvu, a ne Agenciji za sprječavanje korupcije, shodno posebnim propisima, neophodno je predvidjeti ovim ili drugim zakonom cijeli niz odredbi, koje se odnose na vrijeme kad se izvještaj podnosi, sadržaj izvještaja, odnosno podatke koji moraju biti sastavni dio izvještaja, način dostavljanja izvještaja, način vođenja registra prihoda i imovine, način objavljivanja podataka, postupak provjere podataka iz izvještaja, obaveze drugih organa vlasti i pravnih lica da dostave podatke i obavještenja koji su predmet provjere, te postupak za utvrđivanje povrede odredaba zakona, koje se odnose na izvještaje o prihodima i imovini, vodeći se iskustvom u primjeni Zakona o sprječavanju korupcije.

ZAKLJUČAK:

Identifikovanje rizika koji urgožavaju kako integritet institucija, tako i državnih službenika, kao i situacija u kojima može doći do potencijalnog (privatni interes koji bi mogao da utiče na dužnosti državnog službenika) i stvarnog sukoba interesa (privatni interes ugrožava, odnosno kompromituje pravilno obavljanje dužnosti državnog službenika) u interesu je afirmacije integriteta rada institucija i službenika koji u njima rade, a time i zadovoljenja najstrožije kontrole javnosti.

Iako su kako javni funkcioneri, tako i službenici oni koji moraju biti svjesni mogućeg sukoba interesa, institucije koje utvrđuju politike moraju snositi odgovornost za djelotvornost primjene politika koje regulišu sukob interesa. Zbog navedenog, procedure za identifikaciju i upravljanje situacijama sukoba interesa moraju biti jasne, svijest i razumjevanje o politici sukoba interesa obezbjeđeni, kako bi zaposleni znali šta se od njih očekuje prilikom identifikovanja i prijavljivanja sukoba interesa, a prekršaji postavljeni uz konkretnu sankciju uključujući i disciplinske mjere, kako bi se postigao „odvraćajući“ efekat za ovakvo ponašanje. Dodatno, moraju postojati nadležna tijela koja će pratiti kako dosljedan proces donošenja odluka, tako i efikasnost sprovođenja odluka, jer neriješeni sukobi interesa za direktnu posljedicu imaju zloupotrebu položaja.

Zbog svega navedenog, a imajući u vidu da sukob interesa i na nivou državnih službenika i namještenika potencijalno može ugroziti organizacioni i individualni integritet, procjenjeno je da je neophodno analizirati propise koji uređuju ovu oblast, sa posebnim osvrtom na sve one grupe zaposlenih koji rade u rizičnim područjima, kao i područjima koja su predmet posebne pažnje javnosti i medija.

Tako su predmet Analize tekstovi:

- Zakona o radu ("Sl. listu CG", br. 74/19, 8/21, 59/21, 68/21 i 145/21),
- Zakona o državnim službenicima i namještenicima („Sl. List CG", br. 2/18, 34/19 i 8/21),
- Etičkog kodeksa državnih službenika i namještenika ("Sl. listu CG", br. 50/18),
- Zakona o javnim nabavkama ("Sl. list CG", br. 74/19),
- Pravilnika o evidenciji i Metodologiji analize rizika u vršenju kontrole u postupcima javnih nabavki ("Sl. list CG", br. 55/20),
- Pravilnika o načinu sprovođenja jednostavnih nabavki ("Sl. list CG", br. 61/20, 65/20-ispravka, 71/20, 74/20 - ispravka, 102/20 i 51/21),
- Zakona o unutrašnjim poslovima ("Sl. list CG", br. 70/21 i 123/21),
- Kodeksa policijske etike („Sl. list CG", 87/21),
- Zakona o odbrani ("Sl. list RCG", br. 47/07 i "Sl. list CG", br. 86/09 - drugi zakon, 88/09, 25/10 - drugi zakon, 40/11 - drugi zakon, 14/12, 2/17, 46/19 i 74/20 - drugi zakon)

- Zakona o Vojski Crne Gore ("Sl. list CG", br. 51/17 i 34/2019),
- Uredbe o Listi vojne opreme i proizvoda, postupku i načinu sprovođenja javnih nabavki u oblasti odbrane i bezbjednosti ("Sl. list CG", br. 76/20),
- Zakona o carinskoj službi ("Sl. list CG", br. 3/16 i 80/17),
- Zakona o poreskoj administraciji ("Sl. list RCG", br. 65/01, 80/04 i "Sl. list CG", br. 20/11, 28/12, 8/2015, 47/2017, 52/2019 i 145/2021) i
- Zakona o inspekcijском nadzoru ("Sl. list RCG", br. 39/03 i "Sl. list CG", br. 76/09, 57/11, 18/14, 11/15 i 52/16).

Cilj Analize je da testira sinergiju pomenutih zakona, njihovu konzistentnost i sagleda kako konkretne odredbe doprinose jačanju politike sprečavanja sukoba interesa u cilju obezbjeđivanja njihove djelotvornosti.

PREPORUKE:

1 . Zakon o državnim službenicima i namještenicima („Sl. List CG“, br. 2/18, 34/19 i 8/21) - uređuje pitanja integriteta i sukoba interesa službenika i namještenika koja su predviđena članom 6, 8, te članom 75 do 80, kao i odredbama koje se odnose na disciplinsku odgovornost državnog službenika i namještenika, a koje su predviđene članom 94 do 101 Zakona. U njima se utvrđuje pojam službeničke etike, izbjegavanje sukoba interesa, obaveze prijavljivanja mogućeg sukoba interesa, zabrane primanja poklona, dodatnog rada, ograničenja članstva u organima privrednih društava, kao i disciplina odgovornost u smislu lakših i težih povreda službenih dužnosti pod koje se svrstava i sukob interesa, gdje se u članu 95 stav 1 tačka 14 i 15 konkretno navodi da je teža povreda službene dužnosti kršenje zabrane iz člana 78 (zabrana primanja poklona) i člana 80 stav 1 (državni službenik ne može biti predsjednik ili član organa upravljanja ili nadzornog organa privrednog društva) i obavljanje poslova ili pružanje usluga van radnog vremena bez prethodno dobijenog pisanog odobrenja starješine državnog organa u smislu člana 79 ovog Zakona.

- Posebnu pažnju treba obratiti na prepoznatu potrebu uvođenja instance koja prati i utvrđuje da li postoji kršenje obaveza za državne službenike i namještenike iz članova 77-80 članova Zakona o državnim službenicima i namještenicima, ukoliko oni to samoinicijativno ne urade. U suprotnom, postojeće norme mogu u određenim situacijama omogućiti njihovu selektivnu primjenu, aktiviranje diskrecionih ovlašćenja starješine državnog organa koji odlučuje o navedenim obavezama, što može prouzrokovati narušavanje integriteta u smislu nedovoljne transparentnosti u datim procedurama.

- Kad je u pitanju zabrana primanja poklona potrebno je predvidjeti mehanizam kontrole i monitoringa, te jasno predvidjeti ko i na koji način vrši nadzor i utvrđuje postojanje kršenja obaveza iz ovog člana Zakona. Takođe, neophodno je definisati sisteme nadzora kod primjene član 79, i precizirati ko vrši nadzor kod kategorije dodatnog rada u slučaju nedobijanja saglasnosti starješine državnog organa.
- Takođe, potrebno je razmotriti potrebu utvrđivanja kontrolne liste pitanja koja se tiču stvarnog i prividnog sukoba interesa i obrasca za samoprocjenu, kao jedog od modela za rješavanje pitanja sukoba interesa, kao i smjernica koje bi državni službenici, kao i rukovodioci mogli koristiti kako bi se lakše prepoznali situacije u kojima se može pojaviti sukob interesa i zaštitili od nastalih i budućih situacija sukoba interesa.

2. Zakon o radu - utvrđeno je da isti ne sadrži posebne norme kojima se uređuju pitanja sukoba interesa i ograničenja.

- Imajući u vidu da značaj pitanja sukoba interesa zaposlenih, ne samo u državnim organima, nego i kod drugih zaposlenih koji rade u privrednim društvima u državnom vlasništvu, ovo pitanje neophodno je urediti i na nivou opšteg propisa o radu i u istom predvidjeti odredbe koje se odnose na sukob interesa i ograničenja za zaposlene u privrednim društvima u državnom vlasništvu, kao što je to urađeno u Zakonu o državnim službenicima i namješenicima, što bi doprinijelo standardizovanju politika u ovoj oblasti i stvaraju uslova u kojima je prostor za favorizovanje pojedinačnih interesa na štetu javnog interesa sveden na minimum.
- U navedenom propisu potrebno je definisati i šta se smatra privrednim društvima u državnom vlasništvu, na način kako je to uređeno Zakonom o sprječavanju korupcije u članu 2 stav 3 gdje se kaže da je državno vlasništvo u smislu ovog zakona svako učešće u privrednom društvu u kojem država ili opština, Prijestonica, odnosno Glavni grad (u daljem tekstu: opština) ima najmanje 33% kapitala.
- Potrebno je razmotriti potrebu donošenja etičkog kodeksa za zaposlene u privrednim društvima u državnom vlasništvu ili Zakonom o radu predvidjeti da će se na zaposlene u preduzećima sa minimum 33 % osnivačkog kapitala države shodno primjenjivati Etički kodeks državnih službenika i namještenika. Na taj način bi zaposleni u ovim privrednim društvima, a koji vrlo često imaju značajna ovlašćenja u upravljanju budžetskim sredstvima imali jednaku odgovornost u smislu prepoznavanja situacija potencijalnog sukoba interesa i blagovremenog otklanjanja istih.

3. Zakon o javnim nabavkama - Osnovni principi koji smanjuju opasnost od pojave sukoba interesa su u prvom redu transparentnost, konkurentnost i mehanizmi kontrole samog postupaka javnih nabavki, a u ovom zakonu posebno

poglavlje bavi se pitanjem sprečavanja korupcije i sukoba interesa. Tako se u Zakonu u članovima 38 do 43 posebno predviđaju obaveze naručioca, prijavljivanja korupcije, sprečavanja korupcije, sukob interesa između naručioca i privrednog subjekta, sukob interesa zbog prethodnih aktivnosti privrednog subjekta kod naručioca i sprečavanje i evidentiranje sukoba interesa.

- Ono što je potrebno unaprijediti u budućem periodu je dio koji se odnosi na kaznene odredbe Zakona gdje je u članu 211 stav 1 tačka 3-6 kod utvrđivanja težih prekršaja predviđeno da će se novčanom kaznom u iznosu od 5.000,00 eura do 20.000,00 eura kazniti za prekršaj pravno lice. S tim u vezi, da bi jedna kaznena politika bila djelotvorna mora imati odvraćajući efekat, a posebno se mora voditi računa o tome da visina kazne bude adekvatna značaju prekršaja.
- Dodatno, bitno je da uz prekršaj postoje i mehanizmi utvrđivanja individualne odgovornosti, odnosno adekvatna kaznena politika za ovlašćeno lice koje u ime naručioca sprovodi neku od radnji koja je vezana za postupak javnih nabavki. Ova odgovornost mora biti iskazana kroz disciplinski postupak kako bi predstavnik naručioca bio svjestan svoje individualne odgovornosti, te znao da će u slučaju kršenja odredbi Zakona koje se odnose na sprečavanje korupcije i sukoba interesa biti ne samo prekršajno odgovoran, već da će snositi i druge posljedice koje proizilaze iz disciplinskog postupka.

4. Zakon o unutrašnjim poslovima – Mehanizmi sadržani u Zakonu, a koji se tiču obaveze poštovanja Kodeksa policijske etike, te utvrđivanja da je jedna od težih povreda službene dužnosti i povreda pravila i standarda utvrđenih Kodeksom policijske etike, zatim propisivanje modela dopunskog rada i predviđanje obaveze podnošenja izvještaja o imovini i prihodima kao obaveze za sve policijske službenike, te predviđanja osnivanja posebne organizacione jedinice Ministarstva da vrši poslove kontrole rada u Ministarstvu, značajni su posebni mehanizmi kontrole i suzbijanja sukoba interesa i korupcije na službeničkom nivou u ovoj oblasti, pored onih koji postoje na opštem nivou.

- U cilju unaprijeđenja ovog propisa potrebno je, u odnosu na član 169 Zakona, koji se odnosi na obavezu policijskog službenika da podnese izvještaj o imovini i prihodima, i član 212 Zakona koji predviđa da su ovaj izvještaj dužni da dostave i policijski službenici kojima je prestao radni odnos u policijskom zvanju počev od 2012. godine do dana stupanja na snagu važećeg zakona, predvidjeti zakonom cijeli niz odredbi, vodeći se iskustvom u primjeni Zakona o sprječavanju korupcije, koje se odnose na period za koji se izvještaj podnosi, sadržaj izvještaja, odnosno podatke koji moraju biti sastavni dio izvještaja, način dostavljanja izvještaja, način vođenja registra prihoda i imovine, način objavljivanja podataka, postupak

provjere podataka iz izvještaja, obaveze drugih organa vlasti i pravnih lica da dostave podatke i obavještenja koji su predmet provjere, te postupak za utvrđivanje povrede odredaba zakona, koje se odnose na izvještaje o prihodima i imovini.

- Posebno je potrebno proširiti odredbe Zakona o unutrašnjim poslovima u odnosu na član 212 Zakona i razviti mehanizam u skladu sa kojim će postupati jedinica Ministarstva nadležna za poslove kontrole rada u Ministarstvu, ako policijski službenik kome je prestao radni odnos ne dostavi izvještaj, kao i način na koji će se vršiti provjera tačnosti podataka iz izvještaja. Bez mogućnosti provjere tačnosti podataka, izostaće i sankcija za eventualno kršenje obaveze iz ovog člana zakona, a bez sankcije nema ni djelotvornosti neke politike.
- Potrebno je razmotriti mogućnost predviđanja mehanizma za praćenje dodatnog rada koji policijski službenik može da obavlja shodno članu 156 Zakona, kao i uvođenja smjernica za nespojive poslove sa policijskom profesijom ili formiranja liste nespojivih profesija, po kojima ministar ili lice koje on ovlasti daje saglasnost za ovaj vid angažmanam, kako ne bi bio narušen integritet policajca, a samim tim i integritet ove institucije i sputan njen rad i funkcionisanje. Nepotpun i neuređen pravni okvir koji reguliše nespojive poslove može da dobrinese brojnim zlouptrebama u ovoj oblasti, diskrecionom odlučivanju ministra, te neujednačenoj praksi kad je u pitanju davanje saglasnosti za obavljanje dodatnog posla.
- Potrebno je utvrditi organizacionu jedinicu u MUP-u koja će da nadzire i kontroliše policajce koji se bave dodatnim poslom posle radnog vremena, ili u okviru postojeće organizacije MUP-a ovu nadležnost dodjeliti nekoj od postojećih organizacionih jedinica.

5. Zakon o Vojsci Crne Gore – sadrži načela u članu 15, 17 i 18 Zakona, kojima se propisuje da je lice u službi u vojsci dužno da se pridržava Kodeksa vojne etike, da lice u službi u Vojsci ne smije, u vršenju službe, javni interes podrediti privatnom interesu, niti vršenje dužnosti koristiti za sticanje materijalne ili nematerijalne koristi (izbjegavanje sukoba interesa), te da u vršenju službe postupa politički neutralno i nepristrasno u skladu sa javnim interesom. Dodatno, postoji poseban set odredbi Zakona koje se tiču pitanja od značaja za integritet i sukob interesa, a koji je definisan članovima Zakona 69, 70, 72 – 82, koji se odnose na obavezu postupanja u skladu sa Kodeksom, integritet lica u službi u Vojsci, donošenje plana integriteta, izbjegavanje sukoba interesa, obavezu prijavljivanja mogućeg sukoba interesa, zabranu zloupotrebe službe u Vojsci i korišćenja imovine, zabranu primanja i odbijanje poklona, dodatni rad, zabranu osnivanja privrednih društava, ograničenje članstva u organima privrednih društava i ograničenje po prestanku službe u Vojsci, odnosno radnog odnosa.

- U cilju poboljšanja efekata ovog propisa u oblasti sprečavanja sukoba interesa, potrebno je unaprijediti procedure javnih nabavki u ovoj oblasti, posebno vodeći računa da bude zadovoljeno načelo transparentnosti i konkurentnosti, kao i mehanizmi kontrole zakonitosti sprovođenja procedura, u cilju eliminacije prostora za eventualne zloupotrebe, sukob interesa i korupciju.
- Neophodno je u Uredbi o Listi vojne opreme i proizvoda, postupku i načinu sprovođenja javnih nabavki u oblasti odbrane i bezbjednosti ili u samom Zakonu o javnim nabavkama predvidjeti snažniji mehanizam kontrole pomenutih nabavki, kako od strane Vlade, tako i od strane nadležnog Skupštinskog odbora, te konkretne mehanizme eksterne kontrole, kako bi se izbjegla zloupotreba povjerljivih procedura za nabavke, te ograničilo diskreciono odlučivanje o prirodi javnih nabavki u ovom sektoru.
- Potrebno je razmotriti proširivanje odredbe Zakona iz člana 82 koja se odnosi na ograničenja po prestanku službe u Vojsci, odnosno radnog odnosa, kako bi ista prepoznala i lice u službi u Vojsci koja su bila uključena u poslove javnih nabavki u smislu ograničavanja njihovog radnog angažmana u privrednom subjektu koje je bilo pružalac usluga za javne nabavke koje je pokrenulo, odnosno realizovalo Ministarstvo.
- Takođe, potrebno je razmotriti odredbu Zakona iz člana 79 Zakona, a koja se odnosi na dodatni rad koji može ostvariti lice u službi u Vojsci van radnog vremena, u smislu predviđanja mehanizma za praćenje dodatnog rada koji lice u službi u Vojsci obavlja van radnog vremena, po pisanom odobrenju ministra, a na prijedlog načelnika Generalštaba, kao i uvođenja smjernica za nespojive poslove sa vršenjem dužnosti, odnosno poslova koji mogu šteti ugledu Ministarstva i Vojske ili formiranja liste nespojivih profesija, po kojima Generalštab predlaže, odnosno ministar daje saglasnost za ovaj vid angažmana, kao i uvođenje mehanizma praćenja obavljanja dodatnih poslova koji eventualno ostanu neprijavljeni, a mogu ugroziti integritet kako zaposlenog, tako i institucije, te otvoriti prostor za sukob interesa i druge rizike i zloupotrebe.

6. Zakon o carinskoj službi - Pitanja sprečavanja sukoba interesa i korupcije, uređena su kroz član 55, 73 do 91 i 95 Zakona. Oni se u prvom redu odnose na evidenciju i izvještaje o prihodima i imovini za pomoćnika šefa ispostave, carinskog inspektora i carinika; nepristrasnost i sukob interesa u vršenju poslova carinske službe; obavezu izbjegavanja sukoba interesa; preduzimanje mjera rukovodioca u izbjegavanju sukoba interesa; ograničenja prava svojine i članstva u organima privrednog društva; dužnosti obavještavanja u vezi sa sukobom interesa; ograničenja carinskog službenika u vršenju poslova u odnosu na "povezana lica"; lakše povrede službene dužnosti za povrede etičkih standarda i pravila ponašanja utvrđenih Kodeksom ponašanja carinskih službenika i teže povrede službene dužnosti za davanje netačnih podataka o imovnom stanju

carinskog službenika, kao i obaveze poštovanja Kodeksa ponašanja prilikom obavljanja službenih dužnosti.

- Kako postojanje sukoba interesa ili korupcije u carinskoj službi može ozbiljno uticati na njenu sposobnost da uspješno izvršava povjerene zadatke, neophodno je dodatno precizirati način kontrole ograničenja prava svojine, članstva u organima privrednog društva, ograničenjima u vršenju poslova ovlašćenog carinskog službenika, kao i predvidjeti odredbe koje se odnose na dopunski rad i listu nespojivih poslova sa vršenjem dužnosti, odnosno poslova koji mogu šteti ugledu ovog organa.

7. Zakon o poreskoj administraciji – sadrži odredbu koja se odnosi na ovlašćenja poreskog organa da u ostvarivanju nadležnosti utvrđenih zakonom ima ovlašćenje da: preduzme mjere za sprečavanje korupcije službenika u vršenju službenih poslova (član 6 stav 1 tačka 26 Zakona), a predviđa se i obaveza za poreskog inspektora i ovlašćeno službeno lice koje preduzima istražne radnje da podnese izvještaj o imovini i prihodima, kao i imovini i prihodima bračnih i vanbračnih supružnika, životnih partnera lica istog pola i djece koja žive u zajedničkom domaćinstvu, u skladu sa posebnim zakonom (član 6a Zakona).

- Generalna ocjena ove Analize je da navedene norme nisu dovoljne da regulišu ovako osjetljivo pitanje na sistemski način, pa je potrebno u narednom period utvrditi posebna pravila i načela profesionalnog i etičkog ponašanja i standarda za ovu grupu zaposlenih.
- Dodatno, potrebno je u samom zakonu predvidjeti norme koje se posebno odnose na sprečavanje sukoba interesa službenika u vršenju službenih poslova, po ugledu na Zakon o državnim službenicima i namještenicima, ali u kontekstu specifičnosti obaveza i ovlašćenja poreskog inspektora i ovlašćenog službenog lica.
- Takođe, potrebno je predvidjeti etičke standard koji se vezuju za ovu profesiju, smjernice za njeno poštovanje, te proaktivno sprovesti promocije i obuke u cilju bolje primjene etičkih principa, kao i boljeg razumjevanja značaja zaštite javnog interesa u vršenju službenih poslova.

8. Zakon o inspekcijском nadzoru – sadrži odredbe koje se odnose na obavezu inspektora da u vršenju inspekcijског nadzora postupa zakonito, blagovremeno i u skladu sa etičkim kodeksom državnih službenika (član 13 stav 1 tačka 5), a Zakonom je predviđena obaveza za starješinu inspekcijског organa i inspektora da podnese izvještaj o imovini i prihodima, kao i o imovini i prihodima bračnih i vanbračnih supružnika i djece koja žive u zajedničkom domaćinstvu (član 71a Zakona).

- Imajući u vidu prirodu nadležnosti inspekcijskih poslova, koji spadaju u red ključnih poslova od čije nepristrasnosti i profesionalnosti u postupanju zavisi efektivna borba protiv korupcije, te prepoznajući veliku izloženost korupcijskim rizicim kojima je rad inpektora izložen, generalna ocjena ove Analize je da navedene norme nisu dovoljne da regulišu ovako osjetljivo pitanje na sistemski način.
- S tim u vezi, potrebno je utvrditi posebna pravila i načela profesionalnog i etičkog ponašanja i standarda za ovu grupu zaposlenih.
- Potrebno je u samom zakonu predvidjeti norme koje se posebno odnose na sprečavanje sukoba interesa službenika u vršenju službenih poslova, po ugledu na Zakon o državnim službenicima i namještenicima, ali u kontekstu specifičnosti obaveza i ovlašćenja inspektora, imajući u vidu da je pošten i stručan rad ove profesije ključan u cilju otklanjanja prepreka za nepristrasno i objektivno obavljanje povjerenih ovlašćenja, vodeći se najstrožijim principima integriteta.
- Dodatno, potrebno je predvidjeti priručnike za ad hoc sukobe interesa sa smjernicama za brže prevazilaženje istih, i eventualno etički kodeks za ovu kategoriju zaposlenih.
- Kako se dostavljanje izvještaja o imovini i prihodima iz člana 71a, vrši resornom ministarstvu, a ne shodno posebnim propisima Agenciji za sprječavanje korupcije, neophodno je predvidjeti ovim ili drugim zakonom cijeli niz odredbi, koje se odnose na vrijeme kad se izvještaj podnosi, sadržaj izvještaja, odnosno podatke koji moraju biti sastavni dio izvještaja, način dostavljanja izvještaja, način vođenja registra prihoda i imovine, način objavljivanja podataka, postupak provjere podataka iz izvještaja, obaveze drugih organa vlasti i pravnih lica da dostave podatke i obavještenja koji su predmet provjere, te postupak za utvrđivanje povrede odredaba zakona, koje se odnose na izvještaje o prihodima i imovini, vodeći se iskustvom u primjeni Zakona o sprječavanju korupcije.


DIREKTORICA
Jelena Perović