



Crna Gora
Agencija za sprječavanje korupcije

Broj: 03-04- 2362
11.11.2022. godine

Datum: 22-12-2022

Shodno članu 78 i 79 Zakona o sprječavanju korupcije (Sl. List CG, br 53/14 i 42/17) i članu 10 Statuta Agencije za sprječavanje korupcije, postupajući po službenoj dužnosti, Agencija za sprječavanje korupcije donosi:

**MIŠLJENJE NA ZAKON O POSREDOVANJU PRI ZAPOŠLJAVANJU I
PRAVIMA ZA VRIJEME NEZAPOSLENOSTI ("Sl. list CG", br. 24/19) I STATUT
ZAVODA ZA ZAPOŠLJAVANJE („Sl. list CG“, 39/19)**

U odredbama Zakona o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti i Statuta Zavoda za zapošljavanje Crne Gore, uočeno je da isti ne sadrže jasne kriterijume za izbor članova Upravnog odbora, pa postoji potreba da se sagleda razrađenost pravnih procedura, transparentnosti, načina prijave kandidata na funkciju, te mogućnost predviđanja ograničenja predlagača u odnosu na lica za koja postoji eventualna sumnja u sukob interesa. Takođe, utvrđeno je da isti ne sadrže kriterijume koji predstavljaju garanciju sprečavanja sukoba interesa u vršenju javne funkcije i savjesnog i odgovornog vršenja javne funkcije, čime se ostavlja prostor za razne vrste zloupotreba, koje uslovljavaju pojavu trgovine uticajem, te nedostatak istih otvara sumnju u postojanje eventualnih situacija u kojima privatni interesi mogu preovladati nad javnim interesima.

Analizom zakonskog okvira, podzakonskih akata, a koji su usaglašeni sa opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, u konkretnom slučaju, koji se odnosio na potencijalni sukob interesa samostalnog savjetnika I u Zavodu za zapošljavanje Crne Gore, koji je istovremeno i predsjednik Upravnog odbora Zavoda, Agencija predlaže uvođenje objektivnih i mjerljivih kriterijuma za izbor lica koja vrše javne funkcije kao i transparentnost samog postupka izbora, čime se obezbjeđuje veća kredibilnost samog tijela u sprovođenju javnih ovlašćenja, te u krajnjem štiti javni interes.

Dodatno, Agencija predlaže uvođenje mehanizma, u vidu antikorupcijske klauzule, koji bi predstavljao garanciju za ispravno postupanje nadležnog organa, koja bi bila sastavni dio dokumentacije koju kandidat podnosi.

OBRAZLOŽENJE

I POSTUPAK

Zakonom o sprječavanju korupcije („Sl. list CG“, br 53/14 i 42/17) regulisana je nadležnost Agencije za sprječavanje korupcije (u daljem tekstu Agencija) da shodno članu 78 stav 1 Zakona:

- "...daje inicijative za izmjenu i dopunu zakona, drugih propisa i opštih akata, radi otklanjanja mogućih rizika za nastanak korupcije ili njihovog usklađivanja sa međunarodnim standardima iz oblasti antikorupcije;
- daje mišljenje na nacрте zakona i drugih propisa i opštih akata radi usklađivanja sa međunarodnim standardima iz oblasti antikorupcije;...

Takođe, članom 79 istog Zakona utvrđeno je da Agencija može, po sopstvenoj inicijativi ili na zahtjev organa vlasti, privrednog društva, pravnog lica, preduzetnika ili fizičkog lica, dati mišljenje radi unaprjeđenja prevencije korupcije, smanjenja rizika od korupcije i jačanja etike i integriteta u organima vlasti i drugim pravnim licima, koje sadrži analizu rizika od korupcije, mjere za otklanjanje rizika od korupcije i sprječavanje korupcije.

U članu 7 istog Zakona se propisuje da postojanje sukoba interesa utvrđuje i mjere za sprječavanje sukoba interesa preduzima Agencija. Smatra se da je javni funkcioner povrijedio odredbe ovog zakona u slučaju kad ne postupi u skladu sa mišljenjem Agencije iz stava 4 člana 7 i sa obavezama propisanim ovim zakonom ili postupi na način kojim se krše zabrane i pravila propisana ovim zakonom, kao i drugim propisima kojima je propisan sukob interesa u oblastima koje su uređene tim propisima.

Nadalje se Ustavom Crne Gore propisuju ograničenja za pojedine kategorije javnih funkcionera da ne mogu istovremeno obavljati drugu javnu funkciju, niti profesionalno obavljati drugu djelatnost (tj. nespojivost funkcija).

Agencija se u svojim Mišljenjima može pozvati na odredbe Ustava i relevantnih zakona, ali ne u smislu procjene ustavnosti i zakonitosti, već u smislu primjene i ostvarivanja svrhe iz člana 79 Zakona o sprječavanju korupcije, Takođe u cilju jačanja mehanizma prevencije korupcije, a koji su prepoznati međunarodnim konvencijama i dokumentima Agencije u mišljenjima nastoji da ukaže i djelujući preporukama uvede i osnaži institute prevencije korupcije u crnogorskom zakonodavstvu.

Pitanje postojanja sprečavanja sukoba interesa i ograničavanja istog lica da istovremeno obavlja više dužnosti, odnosno funkcija u javnopravnim organima prepoznato je kako u odredbama Zakona o sprječavanju korupcije, tako i u Konvenciji Ujedinjenih nacija protiv korupcije u kojoj se navodi da svaka država ugovornica treba da predvidi mogućnost preduzimanja disciplinskih i drugih

mjera protiv javnih funkcionera koji krše kodekse ili standarde predviđene članom 8 stav 6, dok se u članu 6 stav 1 Zakona o sprječava korupcije navodi da je javni interes materijalni i nematerijalni interes za dobro i prosperitet svih građana pod jednakim uslovima.

Značaj pitanja sukoba interesa dalje je problematizovan i u članu 7 Zakona gdje se navodi da je javni funkcioner dužan da svoju funkciju vrši na način da javni interes ne podredi privatnom, kao i da ne izazove sukob interesa u vršenju javne funkcije. Sukob interesa u vršenju javne funkcije postoji kad privatni interes javnog funkcionera utiče ili može uticati na nepristrasnost javnog funkcionera u vršenju javne funkcije.

Odsjek za sprečavanje sukoba interesa je u skladu sa sprovođenjem zakonskih nadležnosti, povodom zahtjeva Ministarstva ekonomskog razvoja za davanje mišljenja u odnosu na to da li je lice koje je u radnom odnosu u Zavodu za zapošljavanje Crne Gore na poslovima samostalnog savjetnika I, a koje istovremeno vrši funkciju člana - predsjednika - Upravnog odbora Zavoda za zapošljavanje u sukobu interesa, razmatrao postojeću situaciju i donio Mišljenje Agencije broj 02-01963/3 od 11. 04. 2022. godine. U istom se, u bitnom navodi da nijesu propisana ograničenja da lice, koje je raspoređeno na poslovima samostalnog savjetnika I u Zavodu za zapošljavanje bude imenovano za predsjednika/cu Upravnog odbora Zavoda za zapošljavanje, odnosno da na taj način nije izazvan sukob interesa u vršenju javne funkcije, jer je imenovan/a u skladu sa članom 75 stav 1 tačka 1 Zakona o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti, a što se potvrđuje i uvidom u dostavljeno Rješenje o imenovanju br 04-1733/4 od 08. 04.2021. godine. Ipak u predmetnom mišljenju nadležnog odsjeka Agencije navodi se da zbog mogućnosti eventualnog visokog koruptivnog rizika, kao i kod činjenice da takvo postupanje nije normirano odredbama Statuta tog pravnog lica kao ni odredbama Zakona o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti, postoji potreba davanja mišljenja nadležnog odsjeka Agencije u cilju jačanja etike i integriteta u navedenom organu, koje će sadržati analizu rizika od korupcije, mjere za otklanjanje rizika od korupcije i sprečavanje korupcije.

Imajući u vidu da je zakonski okvir kojim se uređuje pitanje predlaganja, izbora i nadležnosti članova Upravnog odbora Zavoda za zapošljavanje Crne Gore ograničen i da isti pored navedenog ne sadrži kriterijume koji bi isključivali kandidate, odnosno onemogućili da na navedenu funkciju apliciraju lica za koja postoji sumnja u eventualni sukob interesa, Agencija je prepoznala značaj da sprovede postupak po službenoj dužnosti, na osnovu člana 78 i 79 Zakona o sprječavanju korupcije. Takođe, prepoznata je potreba da se sagleda razrađenost pravnih procedura, transparentnosti, načina prijave kandidata na funkciju, ograničenja predlagača u odnosu na lica za koja postoji eventualna sumnja u sukob interesa i uvođenje posebnog formulara Izjave o „nepostojanju sukoba interesa“ prilikom apliciranja, koji bi činio sastavni dio Statuta tog organa.

Cilj same analize nije donošenje preporuka koje se odnose na način uređenja pitanja predlaganja kandidata u smislu normiranja odredbi koje se odnose na organe/organizacije koje ih predlažu, kako je regulisanje ovog pitanja isključivo pitanje zakonodavca, već je namjera Agencije da detektuje norme koje uzrokuju netransparentne, nepotpune i nejasne uslove kandidata prilikom apliciranja, koje ostavljaju prostor za različite vrste zloupotreba i diskriminacija i time stvaraju pogodno tle za razvoj raznih vrsta koruptivnih rizika.

II PROCJENA RIZIKA OD KORUPCIJE I ANALIZA ČLANOVA ZAKONA O POSREDOVANJU PRI ZAPOŠLJAVANJU I PRAVIMA ZA VRIJEME NEZAPOSLENOSTI ("Sl. list CG", br. 24/19); STATUTA ZAVODA ZA ZAPOŠLJAVANJE ČLAN 13V I 14 („Sl. list CG“, 39/19); ZAKONA O RATIFIKACIJI KONVENCIJE UJEDINJENIH NACIJA PROTIV KORUPCIJE, koja je usvojena u Njujorku 31. oktobra 2003. godine i ZAKONA O UPRAVNOM POSTUPKU ("Sl. list CG", br. 56/14, 20/15, 40/16 i 37/17) u odnosu na odredbe ZAKONA O SPRJEČAVANJU KORUPCIJE („Sl. list CG“, br 53/14 i 42/17)

Odredbama članova 74 i 75 Zakona o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti ("Sl list CG", br. 24/19) propisano je da su organi Zavoda: Upravni odbor i direktor, da članove Upravnog odbora Zavoda za zapošljavanje imenuje i razrješava Vlada Crne Gore i da Upravni odbor ima pet članova, i to:

- 1) predsjednika i dva člana koje predlaže Ministarstvo;
- 2) jednog člana kojeg predlaže reprezentativna organizacija sindikata; i
- 3) jednog člana kojeg predlaže reprezentativno udruženje poslodavaca.

Ako je u Upravnom odboru predviđen manji broj predstavnika reprezentativnih sindikata u odnosu na broj reprezentativnih sindikata, na odgovarajućem nivou, primjenjuje se princip rotacije, u skladu sa njihovim posebnim sporazumom. Ako ima više reprezentativnih udruženja poslodavaca, člana Upravnog odbora predlaže reprezentativno udruženje poslodavaca koje ima veći procenat zaposlenih u privredi Crne Gore. Mandat Upravnog odbora traje četiri godine.

Nadalje, članom 76 istog Zakona propisane su nadležnosti Upravnog odbora i istim je propisano da taj organ: 1) donosi statut; 2) donosi godišnji program rada i finansijski plan; 3) podnosi izvještaj o radu i finansijski izvještaj Vladi; 4) donosi opšta akta Zavoda; 5) imenuje i razrješava direktora Zavoda; 6) donosi nacrt budžeta Zavoda za narednu fiskalnu godinu, sa procjenom potrebnih budžetskih sredstava za naredne dvije godine; 7) odlučuje o korišćenju sredstava Zavoda; 8) donosi programe aktivne politike zapošljavanja; 9) odlučuje o obimu učešća Zavoda u realizaciji projekata vezanih za funkcionisanje i razvoj tržišta rada, kao i projekata međunarodnih organizacija i asocijacija u oblasti zapošljavanja i

zaposlenosti, uz saglasnost Vlade; i 10) obavlja i druge poslove utvrđene zakonom i statutom Zavoda.

U članu 77 stav 2 Zakona kaže se da za direktora Zavoda može biti imenovano lice koje ima VIII nivo kvalifikacije obrazovanja i najmanje pet godina radnog iskustva na poslovima rukovođenja ili devet godina radnog iskustva na drugim poslovima.

Statutom Zavoda za zapošljavanje članovima 13v i 14 navedeno je da su organi Zavoda, Upravni odbor i direktor, kao i da pored poslova utvrđenih Zakonom, Upravni odbor:

- utvrđuje i vodi poslovnu politiku Zavoda;
- odlučuje o finansiranju različitih programa zapošljavanja;
- usvaja godišnji i polugodišnji izvještaj o radu;
- razmatra i usvaja periodični i godišnji izvještaj o radu unutrašnje revizije;
- razmatra periodične izvještaje o izvršavanju budžeta Zavoda za tekuću godinu
- usvaja Plan javnih nabavki i izvještaj o sprovedenim postupcima javnih nabavki i zaključenim ugovorima o javnim nabavkama;
- donosi Poslovnik o svom radu;
- odlučuje o prenosu pojedinih ovlašćenja direktoru Zavoda, i
- odlučuje o drugim pitanjima, u skladu sa zakonom, ovim statutom i drugim aktima Zavoda.

U članu 72 Zakona o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti i članu 12 stav 2 Statuta Zavoda za zapošljavanje Crne Gore kaže se da se na prava, obaveze i odgovornosti zaposlenih u Zavodu, primjenjuju propisi o državnim službenicima i namještenicima.

S tim u vezi u članu 75 Zakona o državnim službenicima i namještenicima ("Sl. list CG", br. 2/18, 34/19, 8/21 i 37/22 - Odluka US CG) se kaže da je državni službenik, odnosno namještenik dužan da u vršenju poslova izbjegava situacije u kojima privatni interes utiče ili može da utiče na nepristrasno i objektivno vršenje poslova njegovog radnog mjesta, a pod privatnim interesom zakonodavac definiše vlasnički i drugi materijalni ili nematerijalni interes državnog službenika, odnosno namještenika. Takođe, kod obaveze prijavljivanja mogućeg sukoba interesa, a koja je uređena u članu 76 ovog Zakona kaže se da je državni službenik, odnosno namještenik dužan 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.

Takođe, navodi se da će u slučaju postojanja gore navedenih okolnosti stariješina državnog organa donijeti odluku o izuzeću državnog službenika, odnosno namještenika od rada na određenim poslovima, u skladu sa zakonom kojim se uređuje upravni postupak, a što je uređeno članom 49 Zakona o upravnom postupku koji se odnosi na donošenje rješenja o izuzeću ovlašćenog službenog lica.

Zakon o državnim službenicima i namještenicima kroz odredbe članova 6 i 8, te članova 75 – 80. uređuje 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.

Sa druge strane Zakonom o sprječavanju korupcije 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. Dakle, ovim Zakonom sistemski se uvode instituti 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.

U organe vlasti shodno članu 3 Zakona o sprječavanju korupcije spadaju državni organi, organi državne uprave, pravosudni organi, organi lokalne samouprave, organi lokalne uprave, nezavisna tijela, regulatorna tijela, javne ustanove, javna preduzeću ili druga privredna društva, odnosno pravna lica koje vrše javna ovlašćenja, odnosno djelatnosti od javnog interesa ili su u državnom vlasništvu.

Nadalje, član 7 Zakona o sprječavanju korupcije definiše pojam sukoba interesa, dok se članom 8 istog Zakona propisuje što je Izjava o postojanju sukoba interesa i na koji način organ vlasti, odnosno javni funkcioner postupa u slučaju kada Agencija utvrdi da postoji sukob interesa, gdje se kaže da javni funkcioner ne može učestvovati u raspravi i odlučivanju, a organ vlasti je dužan da donese odluku o njegovom izuzeću.

Imajući u vidu da sukob interesa pored nivoa javnih funkcionera, i na nivou državnih službenika i namještenika potencijalno može ugroziti organizacioni i individualni integritet, navedene odredbe bile su predmet posebne pažnje Agencije kroz Analizu propisa na nivou državne uprave u cilju unapređenja

rješenja sprečavanja sukoba interesa¹, sa posebnim osvrtom na sve one grupe zaposlenih koji rade u rizičnim područjima, kao i područjima koja su predmet posebne pažnje javnosti i medija.

Agencija se takođe poziva i na odredbe relevantnih međunarodnih konvencija koje su ratifikovane i koje su postale sastavni element pravnog poretka.

U članu 9 Ustava Crne Gore kaže se da su potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava sastavni dio unutrašnjeg pravnog poretka, da imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i da se neposredno primjenjuju kad odnose uređuju drugačije od unutrašnjeg zakonodavstva.

Prvi od međunarodnih instrumenata koji je meritoran za oblast prevencije korupcije je Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije koja je ratifikovana Zakonom o ratifikaciji Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije, objavljenim u "Službenom listu SCG-Međunarodni ugovori", br.11/2005 od 22.10.2005. godine, kojim se u članu 1. ratifikuje Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije, koja je usvojena u Njujorku 31. oktobra 2003. godine. Ratifikacijom, Konvencija je postala sastavni dio pravnog poretka Crne Gore i istom je članom 8 propisano poglavlje "Kodeksi ponašanja javnih funkcionera", kojim se u tačkama 3,4 5 i 6 navodi:

3. U cilju primene odredaba ovog člana svaka država ugovornica uzimaće u obzir, gde je potrebno i u skladu sa osnovnim načelima svog pravnog sistema, relevantne inicijative regionalnih, međuregionalnih i multilateralnih organizacija, kao što je Međunarodni kodeks ponašanja za javne funkcionere, sadržan u aneksu rezolucije Generalne skupštine 51/59 od 12. decembra 1996.

4. Svaka država ugovornica razmotriće takođe, u skladu sa osnovnim načelima svog zakonodavstva, mogućnost utvrđivanja mjera i sistema koji bi javnim funkcionerima omogućili da lakše prijavljuju odgovarajućim organima djela korupcije kada dođu do saznanja o istima, u obavljanju svojih funkcija.

5. Svaka država ugovornica nastojaće, gdje je potrebno i u skladu s osnovnim načelima svog zakonodavstva, da utvrdi mjere i sisteme kojima se od javnih funkcionera zahtijeva da odgovarajućim organima daju izjave u vezi, između ostalog, sa svojim drugim aktivnostima, zaposlenjem, investicionim ulaganjima, imovinom i poklonima znatne vrijednosti ili koristima iz kojih može prosteći sukob interesa u odnosu na njihov rad u svojstvu javnih funkcionera.

6. Svaka država ugovornica razmotriće, u skladu s osnovnim načelima svog zakonodavstva, mogućnost preduzimanja disciplinskih i drugih mjera protiv javnih funkcionera koji krše kodekse ili standarde previđene ovim članom.

¹ Analiza propisa na nivou državne uprave u cilju unapređenja rješenja sprečavanja sukoba interesa dostupna je na adresi:
https://www.antikorupcija.me/media/documents/Analiza_propisa_na_nivou_dr%20C5%BEavne_uprave_u_cilju_unapre%20C4%91enja_rie%20C5%A1enja_spr.pdf

“Međunarodnim kodeksom ponašanja za javne funkcionere”, koji čini Aneks Rezolucije 51/59 Generalne Skupštine Ujedinjenih nacija propisano je sljedeće: “1. Javna funkcija definisana po domaćem pravu predstavlja položaj povjerenja koji implicira obavezu djelovanja u javnom interesu... 2. Javni funkcioneri će se starati da vrše svoju funkciju i dužnost poštovanjem efikasnosti, djelotvornosti i integriteta u skladu sa zakonom i administrativnim politikama. U svako doba, oni će težiti da obezbijede da se javnim resursima za koje su odgovorni upravlja na najefikasniji i najdjelotvorniji način. 3. Javni funkcioneri moraju da paze da budu poštteni i nepristrasni u vršenju svojih funkcija, a naročito u odnosima sa javnošću. Oni ne smiju ni u kom momentu dodijeliti preferencijalni tretman bilo kojoj grupi ili pojedincu ili nepropisno diskriminisati bilo koju grupu ili pojedinca, ili na bilo koji drugi način zloupotrijebiti ovlaštenja ili položaj koji im je povjeren”.

Nadalje, u poglavlju “Sukob interesa” Međunarodni kodeks propisuje: „javni funkcioneri ne smiju koristiti službeni položaj za nepropisno unaprijeđenje svog ličnog ili finansijskog interesa, odnosno interesa njegove porodice. Oni ne smiju ući u sklapanje ugovora, zadobiti poziciju ili funkciju ili imati bilo koji finansijski, komercijalni ili drugi sličan interes koji je nespojiv sa njihovim položajem, funkcijom ili dužnostima ili vršenju istih”.

I pored postojanja međunarodnih instrumenata koji su meritorni za oblast prevencije korupcije, te pored postojeće zakonske razrađenosti pitanja sprečavanja sukoba interesa, kroz Zakon o sprječavanju korupcije i kroz više odredbi Zakona od državnim službenicima i namještenicima, u konkretnom predmetu nastupile su okolnosti koje ukazuju na postojanje eventualno visokog koruptivnog rizika, zbog toga što je na javnu funkciju odnosno za člana Odbora direktora u državnom organu imenovan javni funkcioner, koji je istovremeno u tom organu i zaposleni kao službenik. Na taj način navedeno lice, kao član kolegijalnog organa učestvuje i odlučuje o interesima direktora - starješine Zavoda za zapošljavanje, kao rukovodećeg lica, koji istovremeno odlučuje o pravima, obavezama i interesima istog lica u statusu službenika zaposlenog u tom organu.

Imajući u vidu međunarodne standarde, odnosno Konvenciju Ujedinjenih nacija protiv korupcije, kojom je navedeno u članu 8 tačka 6 da će svaka država ugovornica razmotriti, u skladu s osnovnim načelima svog zakonodavstva, mehanizme za preduzimanja disciplinskih i drugih mjera protiv javnih funkcionera koji krše kodekse ili standarde predviđene istim članom, članovi Upravnog odbora Zavoda za zapošljavanje, kao lica sa statusom javnih funkcionera su u obavezi da postupaju u skladu sa navedenim. Dodatno, ovu kategoriju lica obavezuju i Direktiva Savjeta 2000/78/EZ od 27. novembra 2000. godine o uspostavljanju opšteg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja, Direktiva Evropskog parlamenta i Savjeta 2006/54/EZ od 5. jula 2006. godine o sprovođenju načela jednakih mogućnosti i jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pitanjima zapošljavanja i rada i Direktiva 2006/123/EZ

Evropskog parlamenta i Savjeta od 12. decembra 2006. o uslugama na unutrašnjem tržištu koje su prenesene u Zakono o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti. .

Uvidom u odredbe člana 3, 7 i 8 Zakona o sprječavanju korupcije, a imajući u vidu da su članovi Upravnog odbora Zavoda za zapošljavanje javni funkcioneri koje imenuje organ vlasti - Vlada Crne Gore i da su dužni da postupaju u skladu sa navedenim odredbama, dok su zaposlena lica u Zavodu za zapošljavanje službenici na koje se primjenjuju Zakon o državnim službenicima i namještenicima, te shodno i član 49 Zakona o upravnom postupku koji se odnosi na donošenje rješenja o izuzeću ovlašćenog službenog lica, u konkretnom slučaju potrebno je razmotriti predviđanje svojevrskih mehanizama za prepoznavanje i upravljanje situacijama potencijalnog sukoba interesa. Obavljajući istovremeno dvostruke funkcije i dužnosti u jednom organu i odlučujući istovremeno o radu direktora kao starješine - rukovodioca organa koji odlučuje o pravima i obavezama kao i interesima ovog lica, javni funkcioner, koji je ujedno i službenik u istom organu, može zadobiti poziciju i imati neki finansijski, komercijalni ili drugi sličan i nedozvoljen interes ili korist.

Uporedna iskustva koja sadrži pravni poredak Crne Gore imamo u primjerima brojnih zakona, pa tako kada se sprovode postupci javnih nabavki u Zakonu o javnim nabavkama, članom 43 je propisano da je u cilju sprečavanja i evidentiranja sukoba interesa 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. Analogno tom propisu, i predlaganje kandidata na javnu funkciju ukoliko imaju neki finansijski, komercijalni ili drugi sličan i nedozvoljen interes u vezi navedene funkcije, predstavlja ograničavajući faktor za njegovo predlaganje od strane ovlašćenog predlagača i decidno je regulisano opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, koja su sastavni dio unutrašnjeg pravnog poretka, te bi nepostupanje po istim prouzrokovalo različite vrste zloupotreba, što predstavlja kako koruptivni rizik, tako i postojanje elemenata za jedno od krivičnih djela propisanih odredbama Krivičnog zakonika ("Sl. list RCG", br. 70/03, 13/04, 47/06 i "Sl. list CG", br. 40/08, 25/10, 32/11, 64/11 - drugi zakon, 40/13, 56/13, 14/15, 42/15, 58/15 - drugi zakon, 44/17, 49/18, 3/20, 26/21 - ispravka, 144/21 i 145/21) gdje su primanje i davanje mita, protivzakoniti uticaj, zloupotreba službenog položaja, pronevjera...

Sve gore navedeno, uključujući kako međunarodne standarde, tako i domaću zakonsku regulativu, a ukoliko se sagleda iz ugla antikorupcije ukazuje da je potreban posebno osjetljiv pristup u situacijama u kojima se mogu naći lica koja su u istom organu istovremeno javni funkcioneri i službenici, kao što je slučaj u konkretnom predmetu u kome je prilikom izbora na javnu funkciju lice koje je zaposleno u Zavodu za zapošljavanje, postalo javni funkcioner, imenovanjem za člana Upravnog odbora Zavoda za zapošljavanje, te kao član kolegijalnog

organa u prilici da učestvuje i odlučuje o interesima direktora - starješine Zavoda za zapošljavanje, kao rukovodećeg lica, odnosno ocjenjuje rad direktora, koji istovremeno odlučuje o pravima, obavezama i interesima istog lica u statusu službenika zaposlenog u tom organu..

S tim u vezi, Agencija prepoznaje potrebu razmatranja uvođenja formulara, odnosno izjave o nepostojanju sukoba interesa u koje spadaju i lični interesi, prilikom njihovog imenovanja od strane organa vlasti. Takođe, Agencija prepoznaje nedostatak unaprijed poznatih kriterijuma po kojima bi se vršio izbor, odnosno imenovanje članova Upravnog odbora. Imajući u vidu navedeno, Agencija je mišljenja da je neophodno predmetnim zakonom unaprijed utvrditi objektivne i mjerljive kriterijume za izbor lica koja vrše javne funkcije, kao i transparentnost samog postupka izbora, čime se obezbjeđuje veća kredibilnost samog tijela u sprovođenju javnih ovlašćenja, te u krajnjem štiti javni interes.

Dodatno, Agencija predlaže uvođenje mehanizma, u vidu antikorupcijske klauzule, koji bi predstavljao garanciju za ispravno postupanje nadležnog organa koji može propisati i da se uz dokumentaciju kandidata podnosi izjava o nepostojanju sukoba interesa, imajući u vidu odredbe nacionalnog zakonodavstva, kao i uslove propisane opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava.

III ZAKLJUČNE OCJENE

Analizom zakonskog okvira, podzakonskih akata, a koji su usaglašeni sa opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, u konkretnom slučaju, koji se odnosio na potencijalni sukob interesa samostalnog savjetnika I u Zavodu za zapošljavanje Crne Gore, koji je istovremeno i predsjednik Upravnog odbora Zavoda, te pravnog okvira koji se odnosi na pomenuto, uočeno je da stoji evidentan izostanak odredbi koji se ogleda u nedostatku kriterijuma u odnosu na isključenje potencijalnog i stvarnog postojanja sukoba interesa, lica koja su kandidati na funkcije članova upravnog odbora državnih organa, što predstavlja pogodno tle za različite vrste zloupotreba. U skladu sa navedenim zakonskim odredbama Zakona o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti, odredbama Statuta državnog organa Zavoda za zapošljavanje Crne Gore potrebno je razmotriti razradu kriterijuma u vidu izmjena koje bi doprinijele da na funkciju ne može aplicirati lice koje ima bilo koji direktni ili indirektni finansijski, komercijalni ili drugi lični interes koji može da utiče na njegovu nepristrasnost i nezavisnost u obavljanju funkcije, odnosno dužnosti u državnom organu, ili koji je nespojiv sa njihovim položajem, funkcijom ili dužnostima ili vršenju istih.

S tim u vezi, Agencija predlaže uvođenje objektivnih i mjerljivih kriterijuma za izbor lica koja vrše javne funkcije kao i transparentnost samog postupka izbora,

čime se obezbjeđuje veća kredibilnost samog tijela u sprovođenju javnih ovlašćenja, te u krajnjem štiti javni interes.

Dodatno, Agencija predlaže uvođenje mehanizma, u vidu antikorupcijske klauzule, koji bi predstavljao garanciju za ispravno postupanje nadležnog organa koji može propisati i da se uz dokumentaciju kandidata podnosi izjava o nepostojanju sukoba interesa, imajući u vidu odredbe nacionalnog zakonodavstva, kao i uslove propisane opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava.

DIREKTORICA
Jelena Perović