

NVO MANS

Dalmatinska 188, 81000 Podgorica; mans@t-com.me;

Ministarstvo pravde

PRIMJEDBE, PREDLOZI I SUGESTIJE

Zakon o sprječavanju korupcije

Primjedba/predlog/sugestija 1: Poseban zakon za zviždače (član 1 Nacrta)

Predlažemo da zaštita lica koja prijavljuju ugrožavanje javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije bude predmet posebnog zakona, a ne ovog zakona.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 1:

Međunarodni eksperti su više puta ukazivali da je neophodno izdvojiti zaštitu zviždača u poseban zakon i adekvatno je regulisati, te da nije cjelishodno da ona bude predmet ovog zakona iz niza razloga:

„Princip zaštite zviždača u međunarodnim standardima i praksi je sasvim jasan: namjera je da se zaštite pojedinci koji prijavljuju sve vrste kršenja zakona i/ili javnog interesa, a ne samo usku kategoriju situacija sa indikacijama postojanja korupcije. Naglasak na javnom interesu je važan za obuhvatanje širokog spektra kolektivnih šteta, poput zagađenja ili nebezbedne hrane.

Ova greška dovodi do zabune i nezgodnih formulacija poput „prijetnje javnom interesu koja ukazuje na postojanje korupcije“, pri čemu je posljednja fraza očigledno umetnuta naknadno, kako bi se opravdalo uključivanje režima u sadašnji zakon (jer pojam „prijetnje javnom interesu“ sam po sebi nedvosmisleno uključuje korupciju po definiciji). Što je još važnije, rezultirajuće smanjenje obima primjene predstavlja ogromnu prazninu u režimu zaštite zviždača u Crnoj Gori i pokazuje da to pitanje treba regulisati posebnim zakonom koji obezbjeđuje mehanizam izvještavanja i pružanja pomoći izvan Agencije za slučajeve koji NE „ukazuju na postojanje korupcije”.¹,

Prvo, zaštita takozvanih zviždača se odnosi i na lica koja su zaposlena u privatnom sektoru, što u praksi može stvoriti bespotrebnu konfuziju u primjeni i razumijevanju ovog zakona od strane privrednih društava. Naime, smatra se da se ovaj zakon odnosi prvenstveno na javne funkcionere i sprječavanje korupcije u javnom sektoru. To će stvoriti i dodatne troškove u promovisanju ovog zakona u privatnom sektoru posebno kod malih i srednjih preduzeća koje imaju ograničene kapacitete za praćenje izmjena pravne regulative.

Drugo, i još važnije, zviždači mogu ukazati na brojne slučajeve kršenja zakona koji nemaju nikakve veze sa korupcijom, već drugim propisima (npr. nepoštovanje zdravstveno higijenskih propisa koji mogu uticati na zdravlje ljudi i slično). Stoga je nelogično da Agencija za sprječavanje korupcije bude nadležna za postupanje po prijavama zviždača u svim oblastima, uključujući one koji nemaju nikakve veze sa mogućim postojanjem korupcije, već se odnose na druge oblike kršenja zakona koji mogu imati posljedice po javni interes.

¹ Trivunović, M., Analiza crnogorskog Zakona o sprječavanju korupcije, novembar 2023. godine

Umjesto toga, ovim nacrtom zakona se prijave zviždača neosnovano svode isključivo na ugrožavanja javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije (član 47 stav 2), dok nisu zaštićeni zviždači koji ukazuju na druge neregularnosti koje mogu imati razorne posljedice po javni interes, uključujući život i zdravlje ljudi. Dodatno, zviždač, pogotovo zaposleni u privatnom sektoru, ne mora imati saznanja o postojanju korupcije, pa ih ne može ni obrazložiti u svojoj prijavi, ali može imati značajne informacije o, na primjer, proizvodnom procesu, koji nije u skladu sa standardima i kao takav može ugroziti život i zdravlje većeg broja ljudi.

Primjedba/predlog/sugestija 2: Definicija javnog funkcionera (član 3 Nacrta)

Predlažemo da se izvrši kategorizacija javnih funkcionera i shodno tome propisu veća ili manja ograničenja u obavljanju javnih funkcija.

Dodatno, obaveze koje se odnose na javne funkcionere treba da uključe i članove komisija koji sprovode postupke javnih nabavki, privatizacija, javno-privatnih partnerstava i koncesija, čija je procijenjena vrijednost veća od 500.000 eura jer su ta lica izložena visokom riziku od korupcije.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 2:

Pojam „javnog funkcionera“, kako je definisan u Nacrtu, nije dovoljno precizan i otvoren je za kontradiktorna tumačenja o tome koje kategorije aktera iz javnog sektora podliježu njegovim odredbama. O nedostacima definicije javnog funkcionera se opširno raspravljalo u nizu stručnih analiza Zakona o sprječavanju korupcije².

Nacrt podrazumijeva relativno ograničen obim aktera javnog sektora u pojmu „javnog funkcionera“, jer se sve njegove odredbe – uključujući, posebno, obavezu podnošenja prijave imovine – primjenjuju na sve „javne funkcionere“ definisane zakonom.

Iz pregleda međunarodne prakse proizilazi da različite kategorije aktera iz javnog sektora obično podliježu različitim antikorupcijskim obavezama, srazmjerno njihovom nivou uticaja i odgovornosti. Međunarodna praksa prepoznaje da bi se „osnovna“ ili „fundamentalna“ pravila vezana za sukob interesa – ona za upravljanje ad hoc sukobima interesa, ograničenja davanja i primanja poklona, određene sekundarne aktivnosti, itd. – trebala primjenjivati na najširi spektar aktera u javnom sektoru: od državnih službenika do posebnih kategorija zaposlenih u javnom sektoru kao što su pripadnici pravosuđa, pripadnici vojske, policije, nastavnici, ljekari, itd., na svim izabranim ili imenovanim pozicijama, plaćenim ili dobrovoljnim, kao i na većinu drugih aktera koji pružaju servise ili obnašaju funkcije u ime države (bez obzira na nivo, centralni ili lokalni). Neke jurisdikcije proširuju neke od ovih obaveza i na pojedince i entitete koji primaju prihod iz javnog budžeta.

Rigorozniji zahtjevi, posebno obaveza prijave imovine i interesa, obično su rezervisani za odabranije javne funkcije sa višim nivoima ovlašćenja. Princip diferencijacije je jednostavan: što je veći nivo moći ili uticaja, veći je rizik od korupcije, pa stoga i veći obim preventivnih zahtjeva i nadzora.

²Savjet Evrope, septembar 2022. godine. Tehnički dokument ECCD-HFII-AEC-MNE-TP9-2022 „Analiza djelova Zakona o sprječavanju korupcije koji regulišu sukob interesa, ograničenja u vršenju javnih funkcija (nespojivost funkcija), izjave o imovini, pokloni, donacije i sponzorstva“ [SE TD9] konsultovao je nekoliko ranijih procjena od osnivanja Agencije za sprječavanje korupcije, uključujući i Tehnički dokument Savjeta Evrope iz oktobra 2018. godine (ECCD-HF-AEC-MNE-TP 11/ 2018) (str. 9), kao i zaključke EU misije kolegijalne procjene iz aprila 2021. godine o funkcionisanju Agencije (str. 10).

Dodatno, za sve kategorije lica koja spadaju u javne funkcionere po navedenoj definiciji važe iste obaveze, što u praksi dovodi do zagušenja rada ASK-a, ali i praktičnog onemogućavanja angažmana lica na pozicijama čije istovremeno obavljanje ne predstavlja korupcijski rizik. To dovodi do praktičnih problema u ostvarivanju pojedinih javnih funkcija posebno na lokalnom nivou (npr. školski odbori).

Skupštinska radna grupa koja je radila na izmjenama ovog zakona u prethodnom sazivu Parlamenta je, stoga, razmatrala da se izvrši kategorizacija javnih funkcionera na one koji imaju obavezu prijavljivanja konflikta interesa (najšira kategorija), koji moraju da podnose izvještaje o prihodima i imovini (nešto uža kategorija) i funkcionere za koje važi nespojivost funkcija (najuža kategorija).

Konačno, dok ovakva definicija obuhvata, na primjer, članove školskih odbora obrazovnih ustanova od kojih neke imaju zanemarljivo male budžete, on se ne odnosi na lica kojima su izložena visokom riziku od korupcije jer odlučuju o višemilionskim poslovima države. Stoga u nju treba uključiti i članove komisija koji sprovode postupke javnih nabavki, privatizacija, javno-privatnih partnerstava i koncesija, čija je procijenjena vrijednost veća od 100.000 eura.

Primjedba/predlog/sugestija 3: Definicija ugrožavanja javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije (član 4 Nacrta)

Predloženim članom se ograničava zaštita zviždača, posebno zbog obaveze postojanja radnje koja ima za cilj da se ne sazna za povrede, što će u praksi biti gotovo nemoguće dokazati. Dodatno, propisuje se da sve povrede propisa upućuju na postojanje korupcije, što nema utemeljenje u međunarodnoj praksi.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 3:

Nejasno je zašto su podijeljene definicije u član 4 i član 6 čime se stvara bespotrebna konfuzija, što je suprotno i preporukama međunarodnih eksperata koji ukazuju da sve definicije treba obuhvatiti jednim članom, kako bi on bio razumljivi za lica na koja se odnosi. Ovo je posebno problematično kada se uzme u obzir da se ovaj član odnosi na privredna društva, uključujući i ona sa vrlo ograničenim pravnim kapacitetima.

Očigledno je da se ovim članom pokušalo prevazići problem vezan za zaštitu zviždača na način što je propisano šta se smatra ugrožavanjem javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije. Međutim, u toj definiciji je navedeno da na postojanje korupcije podrazumijeva povreda propisa i etičkih pravila, odnosno narušavanje integriteta. Međutim, ta definicija ni u kom slučaju ne odražava sve situacije u kojima je potrebno zaštititi zviždače, posebno u privatnom sektoru. Na primjer u slučaju neadekvatnih proizvodnih procesa koji mogu dovesti do ugrožavanja zdravlja i života ljudi, a koji nemaju nikakve veze ni sa etikom, ni sa integritetom, već za cilj imaju smanjenje troškova proizvodnje. U tim slučajevima, čak i ako dođe do povrede propisa, ono ne mora imati nikakve veze sa postojanjem korupcije. Ne postoji ni jedna definicija korupcije u uporednom pravu koja podrazumijeva da svaki oblik kršenja propisa neophodno predstavlja korupciju.

Pored toga, definicija uključuje i “radnju koja ima za cilj da se za takvu povredu ne sazna”, što će u praksi biti krajnje ograničavajući faktor koji će onemogućiti zaštitu zviždača, jer će se morati dokazati postojanje takve radnje. Stoga zaštita zviždača neće biti moguća u slučajevima kada nema pisanog traga ili svjedoka koji će potvrditi postojanje takve radnje ili u situacijama kada, na primjer, za sporne nedostatke proizvodnog procesa znaju svi zaposleni u privrednom društvu, ali im je izdato usmeno upozorenje da na te nedostatke ne ukazuju inspekcijama.

Konačno, u stavu 3 tačka 1 ovog člana su navedene riječi „posebno u oblastima“, a zatim su pobrojane neke oblasti, pa je nejasno da li se on može odnositi i na druge oblasti koje nisu eksplicitno pobrojane ovim članom.

Primjedba/predlog/sugestija 4: Nadležnost Agencije (član 6 Nacrta)

Potrebno je propisati obavezu ASK da odučuje u slučajevima konflikta interesa i nespojivosti funkcija koji su propisani i drugim zakonima pored ovog, kako bi imali centralizovan sistem, što preporučuju i eksperti Savjeta Evrope.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 4:

Niz drugih zakona propisuje obaveze pojedinih lica vezane za nespojivost funkcija i izbjegavanje sukoba interesa. Međutim, nije jasno propisana nadležnost ni jedne institucije da obezbijedi adekvatnu primjenu tih propisa. U praksi se dešava da Agencija za sprječavanje korupcije u nekim slučajevima tumači odredbe tih zakona, a u nekim se proglašava nenadležnim.

Na primjer, u Zakonu o planiranju i uređenju prostora član o konfliktu interesa (132) definiše različite situacije gdje su funkcije nespojive (revidenti, revizor, planeri i ko šta ne smije istovremeno da radi) ali nema kaznenih odredbi niti kako se postupa u slučaju konflikta interesa. Takođe Zakon o koncesijama definiše obavezu članova tenderskih komisija da obavještavaju Vladu o postojanju konfliktu interesa, ali ne sadrži ni kaznene odredbe, niti propisuje ko vrši nadzor nad sprovođenjem odredbi koje se odnose na konflikt interesa.

Primjedba/predlog/sugestija 5: Značenje izraza (član 8 Nacrta)

Definicije koristi, povezanog lica, poklona i imovine su preuske i treba ih uskladiti sa međunarodnom praksom i preporukama Savjeta Evrope. Nije data ni definicija promjene vrijednosti imovine koja je u praksi omogućavala funkcionerima da sakriju ogromne novčane transakcije i poslovne veze sa licima o čijim interesima su donosili odluke. Nema ni definicije životnog stila javnog funkcionera, što je u praksi otvaralo prostor za proizvoljna tumačenja i dovelo do izostanka rezultata u identifikovanju funkcionera čiji životni stil značajno odudara od njihovih zvaničnih prihoda što je jedan od osnovnih pokazatelja moguće korupcije.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 5:

Definicija koristi je prilično uska: pojam se svodi na imovinu, odnosno na imovinu i druga materijalna ili nematerijalna prava. Ovakvo definisanje nije u skladu sa međunarodnom praksom, koja, nasuprot tome, teži najširem mogućem opsegu. Kako primjećuje Savjet evrope u svojoj analizi Zakona, ova definicija isključuje „popuste, koji prevazilaze uobičajenu tržišnu praksu i nedostupni su drugim potrošačima, i oslobađanja od obaveza“ (str. 62), ali i druge vrste materijalnih prednosti kao što su zajmovi ili kreditne linije ili nematerijalne koristi kao što su seksualne usluge ili jednostavno preferencijalni tretman u pristupu ograničenim resursima ili poželjnim stvarima. Definiciju bi stoga trebalo izmijeniti u skladu s međunarodnom praksom i preporukama Savjeta Evrope.

Definicija povezanog lica se svodi na krvne srodnike i lica sa kojima je javni funkcioner u poslovnim odnosima, ali ona ne uključuje lica sa kojima taj funkcioner ima lične, odnosno privatne odnose. Što se tiče

obima uključivanja za svaku grupu povezanih lica i saradnika, postoji barem jedan dodatni krucijalni odnos koji treba prepoznati u najširoj grupi definisanoj u vezi sa ad hoc odlukama: institut ritualnog srodstva (*kumstvo*). Iako je pohvalno primijetiti da sadašnja definicija prepoznaje nevjenčane supružnike, propušta razne druge oblike bliskosti, poput bliskih prijatelja i drugih vrsta saradnika, čak i pravnih lica, kao i suprotno – neprijateljstvo (intenzivnu nenaklonost), što bi jednako moglo predstavljati privatni interes koji bi se mogao uzeti u obzir. Konačno, definicija treba da uzme u obzir hijerarhijske odnose (odnose moći), koji sadrže dimenzije pritiska i privatnih interesa koji podjednako mogu ometati nepristrasnost.

Kao i kod definicije javnog funkcionera, različite grupe/kategorije „povezanih lica i saradnika“ treba definisati u direktnoj vezi sa zakonom utvrđenim obavezama, sa jasno razrađenim obrazloženjem za uključivanje/izuzimanje.

Najšira grupa povezanih osoba treba da sadrži, u najmanju ruku, kategorije „članova porodice i bliskih saradnika“ definisanih u FATF-ovom Vodiču o politički izloženim osobama (preporuke 12 i 22)³. U smjernicama FATF-a se navodi:

„Za članove porodice, ovo uključuje relevantne faktore kao što je uticaj koji određeni tipovi članova porodice generalno imaju i koliko krug bliskih članova porodice i izdržavanih lica ima tendenciju da bude širok. Na primjer, u nekim kulturama, broj članova porodice koji se smatraju bliskim ili koji imaju uticaj može biti prilično mali (npr. roditelji, braća i sestre, supružnici/partneri i djeca). U drugim kulturama tu mogu biti uključeni i bake, djedovi i unuci, dok u trećim krug članova porodice može biti širi, i proširiti se na rođake ili čak saplemenike.

Za bliske saradnike, primjeri uključuju sljedeće vrste odnosa: (poznati) (seksualni) partneri van porodične jedinice (npr. djevojke, momci, ljubavnice/i); istaknuti članovi iz iste političke stranke, građanske organizacije, sindikata radnika ili zaposlenih kao [dotični zvaničnik]; poslovni partneri ili saradnici, posebno oni koji dijele (pravomoćno) vlasništvo nad pravnim licima sa PEO-om, ili koji su na drugi način povezani (npr. zajedničkim članstvom u odboru kompanije). U slučaju ličnih odnosa, društveni, ekonomski i kulturni kontekst takođe može igrati ulogu u određivanju koliko su ti odnosi generalno bliski.“

Definicija poklona suštinski nije mijenjana, pa i dalje podrazumijeva obavezu dokazivanja da je poklon dat u vezi sa vršenjem javne funkcije, što u praksi apsolutno nije moguće dokazati bez primjene mjera tajnog nadzora, svjedoka saradnika itd. To znači da javni funkcioneri mogu nastaviti da primaju poklone od lica o kojima donose odluke, ali da je dovoljno da se izjasne da taj poklon nije dat u vezi sa vršenjem javne funkcije, već iz drugih razloga. Definicija poklona bi trebala da uključi i otpis kredita, dugovanja i oslobađanje od obaveza, ali i usluge i omogućavanje određenih beneficija. Dosadašnja definicija poklona je pogrešno tumačena od strane ASK-a gdje se npr. plaćenja luksuzna putovanja i smještaj vrijedni na desetine hiljada eura, nisu smatrala poklonom u smislu Zakana o sprječavanju korupcije. Ilustrativni primjeri se odnose na bivšeg Predsjednika Crne Gore, Mila Đukanovića⁴ i putovanje o trošku biznismena Duška Kneževića i bivšeg Premijera, Dritana Abazovića koje u Ujedinjenim Arapskim Emiratima boravio o trošku Kraljevske porodice te države⁵.

³Radna grupa za finansijsku akciju (Financial Action Task Force – FATF) 2013. godine, FATF-ov Vodič o politički izloženim osobama (preporuke 12 i 22), <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/guidance/Guidance-PEP-Rec12-22.pdf>

⁴Odluka Agencije za sprječavanje korupcije, oktobar 2022. godine, https://www.mans.co.me/wp-content/uploads/2024/04/Odluka-ASK-a_Milo-Djukanovic-Dubai.pdf

⁵Odluka Agencije za sprječavanje korupcije, oktobar 2022. godine, https://www.mans.co.me/wp-content/uploads/2024/04/Odluka-ASK-a_Dritan-Abazovic-UAE.pdf

Dok „privatni pokloni“ (tj. pokloni dati/primljeni u ličnom svojstvu, koji nisu povezani sa vršenjem javne funkcije) ne mogu biti razumno zabranjeni, oni se mogu smatrati pokazateljem smislenog ličnog odnosa, dakle privatnog interesa. Davaoci značajnih poklona (tj. beneficija u najširem smislu, uključujući hotelske i ugostiteljske usluge) bi u najmanju ruku trebalo da budu definisani kao povezana lica o kojima se odluke u vezi s vršenjem javne funkcije ne mogu donositi bez otkrivanja privatnog interesa i uputstva nadležnih organa.

Ukazujemo i da ovom definicijom nije zabranjeno povezanim licima da primaju poklone umjesto javnog funkcionera, što predstavlja ogroman nedostatak. Pokloni povezanim licima, umjesto direktno funkcionerima je dobro poznata metoda prikrivanja mita. Ograničenje bi stoga trebalo da obuhvati širok spektar pojedinaca: u najmanju ruku sve srodnike u prvom stepenu bez obzira da li žive u istom domaćinstvu ili ne, ali treba razmotriti i šira/stroža pravila. Ukazujemo na preporuke Savjeta Evrope da se svim licima povezanim sa javnim funkcionerom zabrani da primaju poklone date u vezi sa javnim funkcionerom.

Definicija imovine je preuska jer ne uključuje, na primjer, sledeće slučajeve:

- sklapanje ugovora/predugovora o kupoprodaji ili ovjeri notarske zabilježbe o postojanju pravnog posla,
- nekretnine koje nisu zavedene u katastru zbog, na primjer, nelegalne izgradnje koja je izuzetno raširena pojava u Crnoj Gori.

Dodatno, u definiciji imovine treba eksplicitno navesti da ona uključuje i imovinu u inostranstvu, kao što su depoziti u stranim bankama, akcije i udjeli u kompanijama ali i bilo koji drugi oblik vlasništva nad registrovanim i neregistrovanim pravnim licima (na primjer, trustovi koji najčešće služe za skrivanje imovine, a nemaju obavezu registracije). Definicija imovine treba da uključi i pokretnu imovinu koja se drži u inostranstvu i imovinu u stvarnom vlasništvu (na primjer u slučajevima kada funkcioner osnuje off shore firmu i iznajmi fiktivne vlasnike, ali je on stvarni vlasnik tog pravnog lica ili imovine – *ultimate beneficial owner*).

Nije data definicija promjene vrijednosti imovine, iako je u praksi njen nedostatak izazivao krajnje proizvoljna tumačenja. Tako javni funkcioneri, prema tumačenju Agencije za sprječavanje korupcije, nisu morali da prijave prodaju neke nekretnine i novac koji su dobili za nju, jer to predstavlja promjenu „agregarnog stanja“ te imovine. Takvo tumačenje predstavlja ogroman korupcijski rizik, jer javni funkcioner može prodati imovinu, npr. nekretnine, po višestruko većoj cijeni od tržišne ili je kupiti po znatno manjoj cijeni, što faktički predstavlja skriveni poklon.

Dodatno, zbog neprijavlivanja takvih transakcija, javnost neće biti upoznata ni sa identitetom lica koja su stupala u poslovne odnose sa tim funkcionerom (npr kupoprodajni odnosi), o čijim interesima taj funkcioner zatim može i odlučivati, iako bi se ta lica morala smatrati povezanim licima. Zbog takvog tumačenja Agencije, koje je podržao Vrhovni sud upravo u slučaju imovine Vesne Medenice, tadašnje predsjednice Vrhovnog suda, javni funkcioner po više puta u toku godine može kupiti i prodati niz nekretnina bez obaveze da o tome podnese poseban izvještaj (npr. slučaj Milivoja Katnića i prodaje stana po znatno većoj cijeni od tržišne ili kupovine zemljišta od određenih državnih organa po znatno manjoj cijeni od tržišne ili slučaj Ivana Brajovića i kupopodaje zemljišta po netržišnim cijenama).

U Nacrtu nije data ni definicija životnog stila funkcionera, odnosno nije navedeno šta se sve smatra pod životnim stilom i na koji način Agencija prikuplja podatke o na primjer luksuznim putovanjima, studiranjima djece u inostranstvu itd, iako se upravo to jedan od pokazatelja moguće korupcije. Ni u jednom članu Nacrta nije propisana obaveza Agencije da u slučajevima kada životni stil funkcionera značajno odudara od njihovih zvaničnih prihoda pokrene bilo kakav postupak ili o tome dostavi informacije nadležnom tužilaštvu. Treba propisati da praćenje životnog stila obuhvata upoređivanje prijavljenih prihoda

i imovine u odnosu na potrošačke navike, uslove stanovanja i imovinu javnog funkcionera, bračnog i vanbračnog supružnika i djece.

Konačno, kao što je već navedeno, nejasno je zašto u ovaj član nije uključena i definicija javnog i privatnog interesa iz člana 4 Nacrta, kao i definicija konflikta interesa iz člana 9 Nacrta.

Primjedba/predlog/sugestija 6: Sukob interesa (član 9 Nacrta)

U definiciju sukoba interesa treba uključiti i interese povezanih lica. Javnim funkcionerima treba omogućiti preispitivanje mišljenja Agencije pred nadležnim sudom, ali i propisati da su pravni poslovi zaključeni uz postojanje konflikta interesa ništavi.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 6:

U definiciju sukoba interesa treba uključiti i interese povezanih lica. Naime sukob interesa postoji i kada javni funkcioner odlučuje u slučajevima kada privatni interes sa njim/njom povezanog lica (npr djeteta, bračnog druga itd.) može uticati na njegovu nepristrasnost. Na primjer, konflikt interesa javnog funkcionera postoji kada odlučuje o kompaniji u kojoj je zaposlena njegova supruga, nastavniku koji predaje njegovom djetetu ili firmi u vlasništvu njegovog poslovnog partnera u drugoj kompaniji.

Ovim članom je propisana i obaveza javnog funkcionera da postupi po mišljenju Agencije, koji je dužan da u skladu sa njim postupi u roku od pet dana, ili se smatra da je povrijedio odredbe ovog zakona što može voditi njegovom razrješenju. Zbog mogućih zloupotreba instituta mišljenja neophodno je javnom funkcioneru omogućiti pravo da to mišljenje bude preispitano u sudskom postupku. U suprotnom može doći do značajnih troškova za državu u slučaju da funkcioner bude razriješen na osnovu mišljenja Agencije koje nije u skladu sa zakonom ili sadrži druge manjkavosti, što je u prošlosti više puta bio slučaj.

Poseban problem je primjena ovog instituta, jer Agencija može donijeti mišljenje samo u slučajevima kada sazna za moguće postojanje konflikta interesa. Međutim, čak i u tim slučajevima, kada Agencija utvrdi, a sud potvrdi postojanje konflikta interesa, Nacrtom nije propisano da se pravni poslovi koji su zaključeni u situaciji konflikta interesa smatraju ništavim. Dodatno Nacrtom nije propisano ni postupanje bilo kog organa u situacijama kada su odluke koje je javni funkcioner donio uz postojanje konflikta interesa već izvršene.

Primjedba/predlog/sugestija 7: Izjava o postojanju sukoba interesa (član 10 Nacrta)

Potrebno je propisati na koji način treba postupiti u slučaju da je odluka donijeta suprotno ovom članu već izvršena.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 7:

U značajnom broju slučajeva tek nakon izvršenja određene odluke (npr. po prijavi građana) se utvrdi da je ona donijeta od strane javnog funkcionera koji je u tom slučaju bio u konfliktu interesa. U takvim situacijama potrebno je propisati da Agencija ili organ vlasti u okviru čijeg rada je ta odluka donijeta, obavještava nadležno tužilaštvo kako bi ono provjerilo da li je postojanje konflikt interesa dovelo do štete po javni interes.

Primjedba/predlog/sugestija 8: Vršenje drugih javnih poslova (član 11 Nacrta)

Treba obavezati funkcionere da o obavljanju dodatnih poslova iz stava 1 informišu Agenciju koja treba da utvrdi da li na taj način dolazi do sukoba interesa.

Iz stava 2 treba ukloniti riječi „u skladu sa zakonom kojim se uređuje upravni postupak“ jer se na taj način sužava ovo ograničenje u odnosu na rješenje predviđeno postojećim zakonom, iako se odluke mogu donositi i u drugoj formi od onih predviđenih Zakonom o upravnom postupku.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 8:

Javni funkcioner koji se bavi nekom od djelatnosti navedenih u stavu 1 ovog člana treba da bude obavezan da o tome pismeno obavijesti Agenciju u roku od osam radnih dana od dana početka obavljanja djelatnosti, kao i da Agenciji dostavi ugovor po kome može da obavlja djelatnost, odnosno zanimanje.

Agencija treba da ima obavezu da u roku od 15 radnih dana od dana prijema tog obavještenja pokrene postupak za ocjenu nespojivosti funkcije i utvrdi da li smatra da će obavljanje djelatnosti, s obzirom na stvarni obuhvat i prirodu funkcije koju obavlja javni funkcioner, predstavljati nesrazmjeran rizik za objektivno i nepristrasno obavljanje funkcije ili ugroziti njen integritet i objektivnost. Na primjer, javni funkcioner može odlučiti da obavlja neku dodatnu djelatnost upravo u oblasti koja se odnosi na njegovu javnu funkciju (na primjer, ministar koji je zadužen za energetiku ne bi smio da radi analize ili autorske tekstove za bilten neke kompanije koja djeluje u toj oblasti). U tom slučaju Agencija donosi rješenje kojim se javnom funkcioneru zabranjuje obavljanje dodatne djelatnosti ili mu se postavljaju uslovi ili ograničenja kojih se mora pridržavati prilikom obavljanja djelatnosti.

Dodavanjem riječi „u skladu sa zakonom kojim se uređuje upravni postupak“ u stav 2 Nacrta u odnosu na postojeći član zakona značajno se smanjuje ograničenje vršenja drugih javnih poslova javnih funkcionera samo na one u kojima odlučuju o pravu, obavezi ili pravnom interesu stranaka. Naime, Zakonom o upravnom postupku je propisano da o pravu, obavezi ili pravnom interesu stranke u upravnoj stvari javnopravni organ odlučuje rješenjem ili aktom drugog naziva, u skladu sa posebnim zakonom. Međutim, ovim neće biti obuhvaćene odluke tijela koje ne odlučuju o pravima i obavezama pojedinaca, ali donose odluke od značaja za javni interes, na primjer komisija o prostornim planovima, za utvrđivanje stanja u javnim ustanovama itd.

Primjedba/predlog/sugestija 9 (član 14 Nacrta):

Kako izuzetak ne bi postao pravilo, potrebno je propisati u kojim slučajevima javni funkcioneri mogu biti u upravljačkim strukturama javnih preduzeća, odnosno javnih ustanova.

Javnim funkcionerima treba zabraniti da budu predsjednici ili članovi organa upravljanja i nadzornog organa naučnih, nastavnih, kulturnih, umjetničkih, humanitarnih, sportskih udruženja (stav 4) koja se dijelom ili u potpunosti finansiraju iz javnih sredstava ili od sponzorstava kompanija u državnom ili opštinskom vlasništvu.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 9:

Uslovi za „izuzetna“ imenovanja iz stava 2 nisu precizirani ostavljajući prostor za tumačenje i potencijalnu zloupotrebu ove odredbe tako da ona postane pravilo i način prikrivenog nagrađivanja. Potrebno je precizirati šta su to „izuzetne“ okolnosti i obavezati funkcionere da o tom angažmanu informišu agenciju koja treba da utvrdi da li je u pitanju konflikt interesa ukoliko je, na primjer, to preduzeće u resoru javnog funkcionera (na sličan način kao što je predloženo u primjedbi 8).

Smatramo da učešće javnih funkcionera u organima upravljanja navedenih udruženja može uticati na donošenje odluka o njihovom finansiranju iz javnih sredstava, posebno kada su u pitanju visoki javni funkcioneri. Na taj način se može ugroziti javni interes preusmjeravanjem većih iznosa javnih sredstava u to ugrouženje nego u druga, slična udruženja u čijim upravljačkim strukturama nisu javni funkcioneri. Dodatno, djelovanje tih udruženja može biti zloupotrijebljeno u političke svrhe i to posebno u predizbornom periodu. Konačno, ovo može biti posebno problematično ukoliko ta udruženja djeluju u oblastima za koje je nadležan upravo javni funkcioner koji se nalazi u njihovim organima. Ukoliko funkcionerima bude dozvoljeno da obavljaju ove funkcije treba ih obavezati da to tome informišu Agenciju koja treba da utvrdi da li to predstavlja konflikt interesa isto kao i u slučaju obavljanja dodatnih poslova (detaljnije informacije date u primjedbi 8).

Primjedba/predlog/sugestija 10: Obaveza podnošenja ostavke (član 15 Nacrta)

Potrebno je propisati da javnom funkcioneru automatski prestaje funkcija ukoliko ne podnese ostavku u propisanom roku, kao i obavezu organa da imenuju novo lice na to funkciju u određenom roku kako javni funkcioner ne bi faklički nastavio da je obavlja dok je u ostavci. Treba propisati i da javni funkcioner ne može ponovo biti izabran na tu funkciju na koju je podnio ostavku i u kom roku.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 10:

Ovim članom je propisana obaveza funkcionera da podnese ostavku u roku od 30 dana od početka vršenja druge javne funkcije ali nije propisano šta treba uraditi ukoliko funkcioner tu ostavku ne podnese u propisanom roku. Predlažemo da se doda novi stav u ovaj član koji će propisati da u slučaju nepodnošenja ostavke u propisanom roku, funkcioner se smatra razriješenim o čemu Agencija obavještava službeni list koji tu informaciju objavljuje.

Dodatno, treba propisati i da su organi upravljanja dužni da u roku od 15 dana imenuju novo lice na tu javnu funkciju kako se ne bi desilo da funkcioner, nakon podnošenja ostavke, ili razriješenja nastavi da obavlja nespojivu funkciju jer nije izabrano drugo lice.

Na kraju, potrebno je propisati i da funkcioner koji je podnio ostavku na tu funkciju ili je sa nje razriješen ne može ponovo biti imenovan na nju sve dok obavlja drugu, nespojivu javnu funkciju, ili će akt o njegovom imenovanju biti ništavan.

Naravno, javnom funkcioneru treba omogućiti da pokrene sudski spor protiv mišljenja Agencije, jer ga treba zaštititi od nezakonitog tumačenja zakona, i spriječiti štetu koja može biti izazvana po državni ili opštinski budžet u slučaju nezakonitog razriješenja (detaljnije informacije u primjedbi 6). Upravo zbog povećavanja efikasnosti preispitivanja zakonitosti rješenja Agencije treba propisati da Savjet te institucije bude drugostepeni organ (detaljnije informacije u primjedbi 28).

Primjedba/predlog/sugestija 11: Ugovor o uslugama i poslovnoj saradnji (član 16 Nacrta)

Treba brisati riječi „sa izuzetkom naknade ispod 1000 eura godišnje“ i potpuno zabraniti funkcionerima da pružaju te usluge, kako to ne bi poslužilo kao šema za prikrivanje korupcije.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 11:

Ovakve transakcije treba potpuno zabranjeniti zbog rizika od zloupotrebe: to bi moglo prikriti šemu povrata novca u kojoj je više kompanija koje pružaju usluge javnom tijelu obavezno da kupi lažne usluge funkcionera kao neformalni uslov u njihovim ugovorima. Zbog toga i Savjet Evrope u svojoj analizi važećeg Zakona zagovara potpuno ukidanje ove odredbe (str. 59).

Primjedba/predlog/sugestija 12: Ograničenja po prestanku javne funkcije (član 17)

Potrebno je uvesti trajno ograničenje javnom funkcioneru da zastupa pravna ili fizička lica pred organom vlasti u predmetu u kojem je kao javni funkcioner učestvovao u donošenju odluke (stav 1 tačka 3), kao i da bilo kada nakon obavljanja javne funkcije upotrijebi, radi sticanja koristi za sebe ili drugog ili radi nanošenja štete drugom, znanja i obavještenja do kojih je došao u vršenju javne funkcije, osim ukoliko su ona dostupna javnosti (stav 2).

Ograničenje za ostale oblasti treba produžiti na najmanje dvije godine, jer ne postoji ni jedan razlog da ono bude smanjeno na godinu dana kako to predviđa Nacrt u odnosu na važeći Zakon.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 12:

Potpuno je neshvatljivo da javnom funkcioneru ikada može biti dozvoljeno da zastupa pravna ili fizička lica u istom predmetu u kome je prethodno odlučivao na stani države. To je klasični slučaj konflikta interesa koji ne može prestati bez obzira na protok vremena nakon obavljanja javne funkcije. Razumljivo je da funkcioner ima pravo da nakon određenog perioda zastupa stranke pred organom kojim je rukovodio ali ne i u postupcima u kojima je sam donosio odluke. Na taj način bi se kreirao ogroman prostor za korupciju, gdje javni funkcioner može da, na primjer, donese nepovoljnu odluku za određenu stranku i uslovi je da ga privatno angažuje nakon obavljanja funkcije kako bi iskoristio ugrađene nedostatke u tu odluku da izazove njeno poništenje.

Javni funkcioner ne bi nikada smio da koristi informacije do kojih je došao u obavljanju javne funkcije kako bi stekao korist za sebe ili drugog, odnosno nekom nanio štetu, jer to predstavlja direktan poziv na korupciju. Naime, javni funkcioner može nezakonito proglasiti tajnim određene informacije i usloviti pravno ili fizičko lice da ga angažuju kako bi te podatke iskoristio u njihovom interesu ili sa ciljem da trećim licima prouzrokuje štetu. To može imati poguban uticaj na konkurenciju koja, na primjer, nema pristup informacijama od vitalnog značaja za učešće u određenom tenderu i slično. Posebno je problematično što time mogu nastati ogromne štete po javni interes jer funkcioner koristi informacije koje iz legitimnih razloga nisu dostupne javnosti. Prihvatljivo je isključivo da javni funkcioner može koristiti samo one informacije koje su dostupne javnosti, ali ne i one koje su skrivene, bez obzira na protok vremena.

Dodatan je problem u izuzetno niskim kaznama koje ni u kom slučaju ne mogu spriječiti ni funkcionere, a ni pravna lica da stiču mnogo veće, pa čak i višemilionske koristi od korišćenja informacija koje nisu dostupne javnosti. Smatramo da bi u slučajevima da određeni pravni posao bude sklopljen pod tim okolnostima trebalo predvidjeti da on bude ništavan, a ne kazne u banalnim iznosima u odnosu na korist koju može ostvariti kako funkcioner tako i lice u čijem interesu on postupka (1000 do 2000 eura – član 108 Nacrta). Dodano, kaznenim odredbama je propisano da se u tim slučajevima može izreći kazna zabrana obavljanja djelatnosti u trajanju od šest mjeseci do jedne godine, ali ne i da se takva kazna mora izreći, pa nije jasno na osnovu čega će se procjenjivati da li ili ne primijeniti tu zaštitnu mjeru (član 108). Smatramo

da ona mora biti pooštrena na period od najmanje pet godina, dok informacije kojima raspolaže funkcioner izgube na vrijednosti, a time i opasnost po javni interes od njihove zloupotrebe, i da treba da bude obavezno sprovedena, a ne samo opciono kako je to predviđeno Nacrtom.

Iste kazne treba primijeniti i u slučaju da javni funkcioner zastupa pravna ili fizička lic u predmetima u kojima je prethodno odlučivao.

U obrazloženju Nacrta nema ni jedne informacije o razlozima iz kojih je rok ostalih ograničenja skraćen na godinu dana u odnosu na dvije godine, kako je to predviđeno važećim Zakonom. Smatramo da to skraćenje nije osnovano niti je ono predloženo bilo kojom analizom međunarodnih eksperata, te da bi direktno uticalo na povećanje korupcije među javnim funkcionerima.

Na kraju, najveći nedostatak ovih odredbi su problemi da njihovom primjenom, pa treba obavezati javne funkcionere da dvije godine nakon obavljanja funkcija informišu Agenciju o svakom novom angažmanu, kao i Agenciju da o tome donese mišljenje i utvrdi da li je u pitanju neka situacija propisana ograničenjima.

Primjedba/predlog/sugestija 13: Zabrana primanja poklona (član 18)

Obaveza utvrđivanja da li je poklon povezan sa vršenjem javne funkcije će u praksi postupno obesmisлити ovu odredbu, što je i do sada bio slučaj. Stoga predlažemo da sva lica za koja se utvrdi da su funkcioneru ili članu njegovog domaćinstva (uključujući i novu definiciju rodbinskih odnosa) dali poklon vrijednosti veće od 1.000 eura budu tretirana kao povezana lica u smislu ograničenja u donošenju odluka o interesima tih lica od strane javnog funkcionera.

Dodatno, predlažemo da se proširi krug lica koja ne smiju primati poklone u vezi sa dužnostima javnog funkcionera na sva povezana lica iz člana 8 Zakona.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 13:

Kako je i ranije navedeno (primjedba 5), utvrđivanje da li je poklon povezan sa vršenjem javne funkcije ili je čisto privatnog karaktera u praksi nije moguće. U te svrhe se traži izjava javnog funkcionera koji može tvrditi da poklon nema nikakve veze sa njegovim obavljanjem javne funkcije čak i kada je dat od strane lica o kome je direktno odlučivao i ako je to učinjeno neposredno prije donošenja odluke.

Dok „privatni pokloni“ (tj. pokloni dati/primljeni u ličnom svojstvu, koji nisu povezani sa vršenjem javne funkcije) ne mogu biti razumno zabranjeni, oni se mogu smatrati pokazateljem smislenog ličnog odnosa, dakle privatnog interesa. Iz tog razloga, davaoci značajnih poklona (tj. beneficija u najširem smislu pojmovna, uključujući hotelske i ugostiteljske usluge vrijednije od, na primjer, 1000 eura) bi u najmanju ruku trebalo da budu definisani kao povezana lica o kojima se odluke u vezi s vršenjem javne funkcije ne mogu donositi bez otkrivanja privatnog interesa i uputstva nadležnih organa.

Dodatno, nedostaje zabrana traženja poklona za sebe ili povezana lica i što je najproblematičnije, obim povezanih lica kojima je zabranjeno primanje poklona u vezi sa dužnostima javnog funkcionera je suviše uzak i uži od definicije ponuđene u članu 8 Nacrta.

Primjedba/predlog/sugestija 14: Podnošenje izvještaja o prihodima i imovini (član 25 Nacrta)

Zadržati rješenja iz važećeg zakona, umjesto podizanja vrijednosti uvećanja imovine za koju se mora podnijeti poseban izvještaj sa 5.000 na 10.000, i ukidanja obaveze javnog funkcionera da podnese poseban izvještaj na dan prestanka javne funkcije.

Potrebno je propisati obavezu funkcionera da prijavi i sve promjene vezane za imovinska prava, odnosno sklapanje ugovora pred nadležnim organom, notarom ili sudom u vrijednosti većoj od 5.000 eura, uključujući i ugovore koje sklapaju članovi njegovog domaćinstva ili pravna lica koja u njihovom vlasništvu.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 14:

Ne postoji ni jedan razlog da se udvostruči vrijednost uvećanja imovine za koju se mora podnijeti poseban izvještaj. Iznos od 10.000 eura je previsok i veći je od godišnje prosječne neto plate.

Ukidanje obaveze funkcionera da podnese poseban izvještaj kada mu prestane javna funkcija je izuzetno loše rješenje, jer se time ukida uspostavljanje referentne tačke vrijednosti imovine tog funkcionera u odnosu na trenutak kada mu je prestala funkcija. Ovakvo rješenje može biti prihvatljivo samo ukoliko je funkcioner imenovan na novu javnu funkciju kada mu je prethodna prestala, pa će u okviru obaveza vezanih za tu funkciju podnositi izvještaj.

Smanjuje se i obaveza funkcionera da podnosi izvještaj nakon prestanka funkcijeu periodu od dvije godine – do je važećim zakonom propisano da to čini dvije godine od podnošenja funkcije, dakle na dan kada je ta funkcija prestala, Nacrtom se predviđa da te izvještaje podnosi u istom periodu kada i drugi funkcioneri, odnosno u martu tekuće godine za prethodnu godinu. Na primjer, ako je funkcioneru prestala funkcija u septembru 2024. godine, on bi po nacrtu podnosio samo dva izvještaja – u martu 2025. i martu 2026., a poznata bi bila njegova imovina samo za 2024. i 2025. godinu. Sa druge strane po važećem zakonu taj funkcioner bi morao da podnosi izvještaje u mjesecu kada mu je prestala funkcija sa stanjem na dan podnošnja izvještaja, odnosno u ovom slučaju podaci o njegovoj imovini bili bi dostupni javnosti devet mjeseci duže nego u slučaju nacrta, odnosno sve do septembra 2026. godine.

Neophodno je propisati obaveze funkcionera da prijavi sve ugovore koji se odnose na bilo koji promjenu imovinskih prava veću od 5 hiljada eura, a ne samo one promjene koje su evidentirane u katastru. Na primjer, značajan broj lica kupuje stanove u izgradnji ili stanove koji se nalaze u zgradama koje nemaju upotrebnu dozvolu, a koji se vode kao vlasništvo investitora, odnosno u katastru nisu zavedeni pod imenom javnog funkcionera iako je on njihov faktički vlasnik, shodno sklopljenom ugovoru. Dodatno, neka lica ne prevode stanove na svoje ime, već se oni vode na prethodne vlasnike, iako postoji ugovor kojim se imovinska prava prenose na funkcionera. Postojećim rješenjem se takvo ponašanje stimuliše kao jedan od obliak skrivanja imovine koja može ukazati na koruptivno djelovanje funkcionera.

Primjedba/predlog/sugestija 15: Podaci koji se prijavljuju (član 26 Nacrta)

Neosnovano je udvostručena je vrijednost pokretne imovine i novca koji je potrebno prijaviti Agenciji sa 5 na 10 hiljada eura, a zadržavno je rješenje da se prijavljuje samo imovina članova zajedničkog domaćinstva.

Treba obavezati funkcionere da prijavljuju

- imovinu djece, bez obzira da li žive u istom domaćinstvu;
- svoje i prihode, supružnika i djece u zemlji i inostranstvu;

- **trastove u inostranstvu u vlasništvu funkcionera, supružnika i djece i imovinu kojom raspolažu;**
- **imovinu u stvarnom vlasništvu funkcionera, supružnika i djece u zemlji i inostranstvu, bez obzira da li su navedeni kao osnivači i formalni vlasnici;**
- **pravo svojine na nepokretnim i pokretnim stvarima privrednog društva, ustanove ili drugog pravnog lica čiji je vlasnik, odnosno osnivač supružnik ili djeca javnog funkcionera, kao i kompanije u njihovom vlasništvu,**
- **potpisane ugovori o javnoj nabavci, dodjeli koncesija iz Zakona o koncesijama čl 6. i dodjeli koncesija na igre na sreću od strane preduzeća čiji su vlasnici i osnivači, javnu funkcioneri, bračni, odnosno vanbračni supružnici i djeca,**
- **digitalnu imovinu, kao što su kriptovalute i nezamjenjivi tokeni u vlasništvu funkcionera, supružnika i djece, ali i sve druge oblike digitalne imovine,**
- **zajmove i potraživanja funkcionera, supružnika i djece od fizičkih i pravnih lica,**
- **sve transakcije veće od 5.000 eura (posebno njihovu namjenu, vrijednost i broj) izvršene tokom perioda prijavljivanja čak i kada ne dovode do povećanja vrijednosti imovine.**

Treba obavezati funkcionere da uz izvještaje Agenciji dostavljaju

- **ugovore ili druga pravna akta na osnovu kojih su stečeni prihodi funkcionera, supružnika i djece;**
- **ugovore ili druga pravna akta na osnovu kojim je prodana ili kupljena nepokretna imovina;**
- **ugovore ili druga pravna akta na osnovu kojim je prodana ili kupljena pokretna imovina veća od 5.000 eura;**
- **notarsku zabilježbu/izjavu o porijeklu gotovog novca/uštedevine u banci**

Treba uvesti obavezu javnog funkcionera da da saglasnost Agenciji za pristup podacima na računima kreditnih institucija i drugih finansijskih institucija za sebe, supružnika i djecu, i ne omogućavati funkcioneru da to ne učini.

U skladu sa preporukama Savjeta Evrope treba direktno obavezati supružnike i punoljetnu djecu javnih funkcionera da daju tačne i potpune podatke za popunjavanje izvještaja o prihodima i imovini i potvrđuju podatke potpisom. Alternativno, supružnici i punoljetna djeca mogu čak biti obavezni da samostalno popunjavaju i predaju svoje izjave.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 15:

Niz primjera iz prakse pokazuje da djeca brojnih javnih funkcionera budu isključena iz izvještaja o prihodima i imovini čim navrše 18 godina i odmah steknu značajnu imovinu koja se ne može objasniti njihovim zvaničnim prihodima. Iz tog razloga neophodno je da djeca funkcionera budu uključena u izvještaje, čak i kada ne žive zvanično u istom domaćinstvu jer se samo na taj način može pratiti da li je došlo do neobjašnjivog povećanja njihove imovine što bi moglo ukazati na korupciju javnih funkcionera.

Potrebno je naglasiti obavezu da je potrebno prijaviti sve prihode funkcionera, supružnika i djece i u zemlji i u inostranstvu.

Neophodno je propisati obavezu prijavljivanja trastova u inostranstvu koji nemaju oblik formalno registrovanog pravnog lica, već ugovora, a najčešće se koriste upravo za skrivanje vrijedne neobjašnjive imovine.

Izvještavanje o stvarnom vlasništvu je važno jer nije svako konačno vlasništvo ili kontrola zasnovana na formalnom vlasništvu nad akcijama i slično. Pojedinaac može vršiti kontrolu i/ili steći korist od imovine

ovlašćujući drugog pojedinca da drži formalno vlasništvo, tako što će biti imenovani korisnik trusta ili štednje, kroz kontrolu preko lanca korporativnih vozila, itd. Stvarno vlasništvo je ključni pojam u zakonodavstvu protiv pranja novca, modaliteti koncepta su razvijeni i mogu se skoro lako prenijeti u pravnu oblast prijavljivanja imovine.

Pored izvještavanja o pravu svojine na nepokretnim i pokretnim stvarima privrednog društva, ustanove ili drugog pravnog lica čiji je vlasnik, odnosno osnivač, istu tu obavezu treba propisati u slučaju pravnih lica čiji su vlasnici ili osnivači supružnici ili djeca funkcionera. Dodatno treba propisati obavezu da se prijavi i imovina u koja je u vlasništvu ćerki firmi pravnih lica čiji osnivači su funkcioneri, supružnici ili djeca. Samo na taj način se može steći jasna slika o promjeni vrijednosti imovine i onemogućiti špekulativno uspostavljanje ćerki firmi koje stiču značajnu imovinu skrivenu od javnosti.

Dodatno, za ta pravna lica treba propisati obavezu da se Agenciji dostavljaju potpisani ugovori o javnoj nabavci, dodjeli koncesija iz Zakona o koncesijama čl 6. i dodjeli koncesija na igre na sreću, kako bi se mogao identifikovati potencijalni konflikt interesa javnog funkcionera u tim postupcima, odnosno eventualni preferencijalni tretman tih pravnih lica.

Digitalna imovina se odnosi na bilo koju imovinu koja postoji u digitalnom formatu i dolazi s pravom korištenja. Javni funkcioneri bi trebali prijavljivati sve oblike digitalne imovine koji bi mogli predstavljati finansijski interes ili potencijalni sukob interesa u obavljanju njihovih službenih dužnosti. To uključuje, ali nije ograničeno na, sljedeće vrste digitalne imovine:

- Digitalne valute i tokeni: javni funkcioneri bi trebali prijaviti posjedovanje bilo koje vrste digitalne valute ili tokena, imajući u vidu finansijsku vrijednost koju kriptovalute i različiti tokeni mogu imati,
- Web stranice i domene: Ako javni funkcioner posjeduje web stranice ili domene koje generišu prihod ili imaju značajnu tržišnu vrijednost,
- Digitalni sadržaj: Ako javni funkcioner proizvodi ili posjeduje digitalni sadržaj koji generiše prihod (npr. fotografije, videozapisi, digitalne knjige itd.),
- Digitalni računi i profili: Ako javni funkcioner ima račune ili profile na platformama koji mogu generisati prihod ili predstavljati finansijski interes (npr. influencer računi, YouTube kanali itd.),

Javni funkcioneri, njihovi supružnici i djeca bi trebali prijavljivati zajmove i potraživanja od fizičkih i pravnih lica. To uključuje sve finansijske aranžmane gdje su posudili novac ili imaju pravo na povrat sredstava od drugih osoba ili entiteta. Prijavljivanje tih informacija osigurava transparentnost finansijskih odnosa i obaveza javnih funkcionera. To pomaže u identifikaciji potencijalnih sukoba interesa, gdje bi funkcioner mogao biti u položaju da favorizira određene osobe ili entitete na osnovu postojećih finansijskih veza, odnosno olakšava prepoznavanje takozvanih povezanih lica po osnovu poslovnog odnosa koji je nastao između javnog funkcionera i fizičkog ili pravnog lica. Kroz prijavljivanje ovih aranžmana omogućava se razumijevanje i ocjena finansijskih odnosa koji bi mogli imati uticaj na nepristrasnost i objektivnost javnih funkcionera u obavljanju njihovih službenih dužnosti. Prijavljivanje ovih informacija treba da uključuje detalje o iznosu zajma ili potraživanja, identitetu osobe ili entiteta koji je dao zajam ili od kojeg se potražuje, uslove pod kojima je zajam dat ili potraživanje nastalo, i bilo kakve informacije o otplati.

Izvještavanje o velikim transakcijama, na primjer, velikim troškovima/kupovinama čak i kada ne dovode do povećanja vrijednosti imovine, važno je, između ostalog, kako bi se identifikovali učesnici u transakciji u svrhu praćenja sukoba interesa i radi praćenja sukoba interesa i za provjeru finansijske vjerodostojnosti transakcija. Ponekad se imovina može steći i otuđiti u istoj godini (a ne biti na raspolaganju podnosiocu prijave na kraju godine), a takve transakcije se možda uopšte ne pojavljuju u izvještaju iako su važne za razumijevanje kako bogatstvo pojedinac se povećao ili smanjio.

Uz svoje izvještaje funkcioneri bi trebali da Agenciji dostavljaju ugovore ili druga pravna akta na osnovu kojih su stečeni prihodi, prodana ili kupljena nepokretna i pokretna imovina veća od 5.000 eura. Prijavljivanje ovih informacija osigurava da javnost ima uvid u finansijske interese i transakcije javnih funkcionera, što povećava njihovu odgovornost i smanjuje mogućnosti za korupciju. Kroz razumijevanje prihoda funkcionera i njihovih porodica, kao i njihovih imovinskih transakcija, može se identifikovati postojanje potencijalnih sukoba interesa. Na primjer, ako funkcioner donosi odluke koje direktno koriste subjektu sa kojim on ili članovi njegove porodice imaju finansijske ugovore, to bi moglo utjecati na nepristrasnost njegovih službenih odluka. Dostavljanjem ugovora o kupovini ili prodaji imovine, može se pratiti akumulacija bogatstva koja nije u skladu s poznatim prihodima funkcionera, ali i identifikovati određeni posebni uslovi ili povoljnosti date tim ugovorima, kao i imena drugih ugovornih strana, što može olakšati identifikovanje mogućih slučajeva konflikta interesa. U krajnjem, potrebno je propisati obavezu da funkcioneri dostavljaju izjavu ovjerenu kod notara, a kojom pojašnjavaju porijeklo gotovog novca/uštedevine u okviru izvještaja.

Primjedba/predlog/sugestija 16: Registar prihoda i imovine (član 28 Nacrta)

Treba izbrisati stav 2 kojim se predviđa brisanje izvještaja funkcionera i prihodima i imovini nakon isteka roka od 10 godina.

Potrebno je dodati novi stav kojim će se Agencija obavezati da izvještaje o prihodima i imovini objavljuje najkasnije u roku od 60 dana od dana podnošenja od strane javnih funkcionera.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 16:

Očuvanje izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera nakon isteka roka od 10 godina ima značajne prednosti za očuvanje transparentnosti, odgovornosti i integriteta u javnoj upravi. Na taj način se osigurava da istorijski podaci o finansijskom stanju i imovini javnih funkcionera ostanu dostupni za javni uvid. To promoviše trajnu transparentnost i omogućava građanima da provjere i analiziraju finansijske interese i moguće sukobe interesa javnih funkcionera i nakon što napuste službu.

U slučaju sumnje na korupciju ili nepravilnosti koje se pojave ili otkriju nakon što funkcioner napusti službu, pristup prethodno podnijetim izvještajima može biti ključan za sprovođenje istrage. Uklanjanje ovih izvještaja nakon 10 godina moglo bi otežati ili onemogućiti takve istrage.

Očuvanje izvještaja omogućuje istraživačima proučavanje trendova u imovini i prihodima javnih službenika tokom vremena. To može pružiti uvide u efekte različitih politika na korupciju, transparentnost i integritet u javnom sektoru. Dostupnost informacija o imovini i prihodima javnih službenika na duži vremenski period može djelovati odvraćajuće na potencijalne koruptivne aktivnosti. Javnost i nadzorne institucije mogu bolje pratiti akumulaciju bogatstva javnih službenika i uspoređivati promjene u njihovom finansijskom stanju s vremenom.

Neophodno je propisati rok u kome je Agencija dužna da objavi izvještaje koji su joj dostavljeni, jer će to spriječiti moguće zloupotrebe koji su se dešavali u prethodnom periodu, kada je javnost sumnjala da su neki funkcioneri prekršili rok za dostavljanje izvještaja, a Agencija ih je objavila tvrdeći da su dostavljeni u roku, li nisu objavljeni na sajtu (na primjer slučaj Mila Đukanovića nakon napuštanja jedne od javnih funkcija).

Primjedba/predlog/sugestija 17: Davanje mišljenja na zahtjev javnog funkcionera (član 30 Nacrta)

Treba omogućiti funkcionerima da se zaštite od eventualno nezakonitih tumačenja Agencije podnošenjem žalbe Savjetu, odnosno tužbe Upravnom sudu.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 17:

Neophodno je omogućiti kontrolu nad radom Agencije u ovom postupku kako se ne bi desilo da njeno mišljenje, po kom funkcioneri moraju postupiti, bude suprotno zakonu, a ipak obavezuje javne funkcionere. Na taj način može doći do kršenja prava tih lica, ali i šteta po državu u postupcima, na primjer vezanim za razrješenje, koje bi ti funkcioneri pokrenuli. Zato je potrebno propisati mogućnost funkcionera da podnese žalbu, odnosno tužbu, a zbog prirode ovih postupaka obavezati Savjet, odnosno Upravni sud, da o ovim predmetima odlučuje prioritarno.

Primjedba/predlog/sugestija 18: Provjera podataka (član 33 Nacrta)

Treba dodati obavezu Agencije da po službenoj dužnosti pokreće postupak ukoliko dođe do saznanja ili informacija da je stil života javnog funkcionera, njegovog bračnog i vanbračnog supružnika i djece značajno raskošniji u odnosu na njihove prijavljene prihode i imovinu, odnosno ukoliko su potrošačke navike, uslovi stanovanja i imovina javnog funkcionera, njegovog bračnog i vanbračnog supružnika i djece indikativno veći od prihoda i imovine koje su prijavili Agenciji.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 18:

Izuzetno je bitno da izmjene ovog člana uključuju definisanje nadzora nad životnim stilom javnih funkcionera. To podrazumijeva analizu i poređenje prijavljenih prihoda i imovine sa potrošačkim navikama, mjestom stanovanja i imovinom javnih funkcionera, njihovih bračnih i vanbračnih partnera, kao i djece. Savjet Evrope predlaže uvođenje ove obaveze u Zakon i njeno detaljnije regulisanje, što uključuje analizu stvarnih uslova poput imovine, vozila i slično. Dalje, jasno određivanje ovlaštenja Agencije za praćenje životnog stila uključivalo bi analizu povećanja imovine na osnovu javno dostupnih informacija, poput medijskih izveštaja, informacija sa društvenih mreža i upoređivanje tih podataka sa bazama podataka dostupnim Agenciji.

Primjedba/predlog/sugestija 19: Dostavljanje odluke (član 42 Nacrta)

Potrebno je propisati rok u kome Agencija objavljuje odluke na svojoj internet stranici.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 19:

Smatramo da treba obavezati Agenciju da u roku od 15 dana od dana donošenja objavi odluke na svojoj internet stranici i propisati kaznene odredbe u slučaju da to Agencija ne učini. Naime u prethodnoj praksi se često dešavalo da se odluke objavljuju sa značajnim zakašnjenjem, a nije bilo moguće utvrditi ni da li su neke odluke namjerno izostavljene sa sajta Agencije. Zbog toga treba propisati rok u kome Agencija ima obavezu da ta akta objave na svom sajtu.

Primjedba/predlog/sugestija 20: Konačnost odluke (član 43 Nacrta)

Potrebno je propisati nadležnost Savjeta da odlučuje po žalbama na odluke direktora Agencije i utvrditi da su odluke Savjeta konačne, a da se protiv njih može pokrenuti upravni spor.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 20:

Uvođenje nadležnosti Savjeta da odlučuje po žalbama na odluke direktora Agencije i određivanje da su odluke Savjeta konačne, uz mogućnost pokretanja upravnog spora protiv njih, predstavlja važan korak ka jačanju pravne sigurnosti i transparentnosti rada Agencije. Omogućavanjem preispitivanja odluka direktora kroz nezavisno tijelo kao što je Savjet, povećava se transparentnost i povjerenje javnosti u procese donošenja odluka unutar Agencije. Javno povjerenje je ključno za efikasnost bilo koje regulatorne agencije, posebno one koja se bavi prevencijom korupcije.

Pružanjem dodatnog sloja pravne zaštite za pojedince i entitete koji se smatraju nepravedno tretiranim odlukama direktora, omogućava se bolja zaštita njihovih prava. To bi moglo smanjiti broj upravnih sporova pred sudovima, čime se štedi vrijeme i resursi i sudskog sistema i stranaka uključenih u spor.

Uvođenjem nadležnosti Savjeta da odlučuje po žalbama bi se omogućilo preispitivanje zakonitosti odluka Agencije u efikasnijem postupku nego što je to postupak pred Upravnim sudom. To je u prošlosti dovelo do značajnih troškova po državu zbog oštećenja po osnovu nezakonitih razrješenja sa funkcije zbog sprovođenja nezakonitih odluka Agencije.

Ustanovljavanjem mehanizma za preispitivanje odluka direktora od strane Savjeta unosi se princip razdvajanja moći unutar same Agencije, što je temeljni princip demokratskog upravljanja i pravne države. To osigurava dodatni nivo nadzora nad radom direktora, čime se sprečava potencijalna zloupotreba moći.

Dodatno, podnosiocima inicijative do sada nije bilo moguće da preispituju zakonitost odluka direktora Agencije, osim u slučaju proceduralnih propusta, što je dovelo do neosnovanog odbacivanja brojnih slučajeva.

Mogućnost da se odluke direktora preispituju može motivisati direktora da u svom radu bude što detaljniji i obazriviji, te da donosi odluke bazirane na čvrstim i transparentnim kriterijumima. Time se poboljšava kvalitet odlučivanja unutar Agencije.

Konačno, uvođenjem ovakve nadležnosti Savjet bi imao mogućnost da sprovodi stvarnu kontrolu nad radom direktora umjesto formalne, čime bi se obezbijedila veća zakonitost rada Agencije i izbjeglo kršenje zakona i troškovi po državu. Implementacija ovakve strukture može biti korak ka usklađivanju prakse Agencije sa međunarodnim standardima i preporukama u oblasti borbe protiv korupcije i upravljanja javnim sektorom.

Sve ovo zajedno bi trebalo dovesti do jačanja integriteta, efikasnosti i transparentnosti rada Agencije, kao i do povećanja pravne sigurnosti za sve učesnike u procesima koje Agencija nadgleda.

Primjedba/predlog/sugestija 21: Primjena pravila upravnog postupka (član 44 Nacrta)

Ovo je **najproblematičniji** član Nacrta jer se njime neosnovano uvodi zastarelost od samo pet godina u slučaju kršenja zakona od strane javnih funkcionera koji su u prethodnom periodu skrivali svoju imovinu ili prihode. Napominjemo da važećim Zakonom zastara nije predviđena i da bi usvajanje ovakvog rješenja predstavljalo ogroman korak unazad i pokazatelj nedostatka političke volje za borbu protiv korupcije.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 21:

Uvođenje petogodišnje zastare za kršenje zakona od strane javnih funkcionera koji su skrivali svoju imovinu ili prihode predstavlja značajan propust u Nacrtu zakona, koji bi mogao imati dalekosežne negativne posljedice po efikasnost pravosudnog sistema i integritet javne uprave iz sledećih razloga:

- **Neopravdano kratko ograničenje:** Takvo kratko vremensko ograničenje za zastaru može biti neopravdano, posebno ako se uzme u obzir složenost procesa otkrivanja finansijskih nepravilnosti i prikrivanja imovine. Složeni slučajevi korupcije i prikrivanja imovine često zahtijevaju dugo vremena da se otkriju, pogotovo ako uključuju međunarodne transakcije ili složene finansijske sheme.
- **Podsticanje nezakonitog ponašanja:** Postavljanjem kratkog perioda zastare, postoji rizik da se javnim funkcionerima pošalje poruka da, ako mogu sakriti svoje nezakonite radnje dovoljno dugo, izbjeći će pravne posljedice. Ovo može podstaći koruptivno ponašanje i smanjiti efikasnost zakonodavnog okvira u borbi protiv korupcije. To takođe onemogućava povraćaj javnih sredstava koja su možda nezakonito prisvojena, čime se šteti javni budžet.
- **Selektivno postupanje prethodnih direktora Agencije** - Produženi periodi zastare, posebno u kontekstu istorije selektivnog postupanja od strane oba direktora Agencije, doveli bi do toga da odgovornost ne bude utvrđena ni nakon što dođe do promjene u rukovodstvu Agencije. To bi omogućilo pojedincima da se oslone na zastarijevanje kako bi izbegli istrage ili sankcije. Kratak period zastare favorizuje određene pojedince ili grupe, odnosno **abolira sve funkcionere koji su sakrili svoje prihode ili imovinu prije 2019. godine a nisu procesuirani od strane Agencije.** Praksa selektivnog postupanja ukazuje na nužnost jačanja mehanizama kontrole i nadzora unutar Agencije. Produženi periodi zastare mogu pružiti dovoljno vremena da se takvi mehanizmi uspostave i primjene (na primjer drugostepena nadležnost Savjeta, detaljnije u primjedbi broj 28), čime se osigurava da nijedan slučaj korupcije ili nezakonitog ponašanja ne ostane neistražen zbog proceduralnih ograničenja.
- **Smanjenje povjerenja javnosti:** Produženje perioda zastare će predstavljati signal javnosti da se ne preduzimaju konkretne mjere za borbu protiv korupcije već se **funkcioneri prethodnog režima koji su skrivali svoju imovinu i/ili bili u konfliktu interesa aboliraju.** Ovako kratka zastara pokazuje nedostatak političke volje za borbu protiv korupcije, što će još više erodirati povjerenje građana u vladavinu prava i pravедnosti.
- **Neusaglašenost sa međunarodnim standardima:** Međunarodne organizacije i stručnjaci za borbu protiv korupcije zagovaraju strožije mjere kada je riječ o finansijskom kriminalu, uključujući duže periode za zastaru. Postavljanje petogodišnje zastare je u suprotnosti sa ovim preporukama i najboljim praksama, čime se potencijalno kompromituje međunarodna slika zemlje u pogledu borbe protiv korupcije.

Primjedba/predlog/sugestija 22: Naknada štete (član 46 Nacrta)

Treba propisati obavezu javnog funkcionera koji kršenjem ovog zakona izazove štetu po državu da tu štetu nadoknadi, kao i nadležnost institucije za pokretanje postupka obeštećenja države.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 22:

Predlaganje ove odredbe u zakonu ima za cilj da dodatno osnaži pravni okvir za borbu protiv korupcije i neodgovornog ponašanja javnih funkcionera. Osnovna ideja iza ovog prijedloga je da se javni funkcioneri učine direktno odgovornim za bilo kakvu finansijsku štetu koju njihovo kršenje zakona može nanijeti državi. Ova odgovornost bi imala dvostruki efekat: prvo, služila bi kao preventivna mjera koja bi funkcionere obeshrabrila od prekršaja zakona znajući da bi mogli biti materijalno odgovorni za posljedice svojih akcija; i drugo, u slučajevima gdje do kršenja dođe, osigurala bi mehanizam kroz koji država može efikasno da se obešteći za prouzrokovanu štetu.

Poseban značaj ima situacija kada se odluke donesene od strane funkcionera, koji se nalazi u sukobu interesa, realizuju prije nego što se taj sukob interesa identifikuje i prekine njihova primjena. U ovakvim okolnostima, neophodno je procijeniti nastalu štetu za državu i osigurati da funkcioner nadoknadi državi iznos te štete.

Dodatno, uvođenje nadležnosti određene institucije da pokreće postupke obeštećenja države pruža jasan proceduralni put za sprovođenje ovih odredbi. To ne samo da omogućava državi da efikasno upravlja ovim situacijama, već i povećava transparentnost i odgovornost u upravljanju javnim resursima. Institucija zadužena za ovo će, prema tome, imati ključnu ulogu u osiguravanju da se zakoni poštuju i da se javni fondovi štite od nezakonitog korišćenja.

Ovaj pristup takođe šalje snažnu poruku o nultoj toleranciji države prema korupciji i zloupotrebi položaja među javnim funkcionerima, podstičući kulturu integriteta i etičkog ponašanja. Ovo je posebno važno u kontekstima gdje javno povjerenje u institucije može biti nisko i gdje je potrebno stalno raditi na jačanju vladavine prava i poštovanja zakonskih normi.

Primjedba/predlog/sugestija 23: Zaštita zviždača (članovi 47 do 73 Nacrta)

Ponovo ukazujemo da je neophodno donijeti poseban zakon o zaštiti zviždača, umjesto da to pitanje bude regulisano ovim zakonom.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 23:

Niz međunarodnih eksperata je ukazao da institut zviždača treba da bude predmet posebnog zakona, imajući u vidu da nisu sve prijave zviždača neohodno vezane za postojanje korupcije.

Primjedba/predlog/sugestija 24: Nadležnost Agencije (član 81 Nacrta)

Potrebno je jasno propisati nadležnost Agencije da vrši provjeru životnog stila funkcionera i njihovo poređenje sa zvaničnim prihodima funkcionera.

Takođe, treba propisati i nadležnost Agencije da postupa u slučajevima kada je sprječavanje konflikta interesa propisano drugim zakonima, a nije predviđen organ nadležan za kontrolu i nadzor njihovog sprovođenja, kao što su oblasti prostornog planiranja, urbanizma, koncesija i javnih nabavki i privatizacije.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 24:

Da bi se osigurala transparentnost i integritet javnih funkcija, važno je precizno definisati nadležnost Agencije za provjeru životnog stila funkcionera. Ovo uključuje analizu i poređenje zvaničnih prihoda funkcionera s njihovim životnim standardom.

Konkretno, kako je navedeno u komentarima broj 5 i 18, zakon bi trebao izričito zahtijevati od Agencije da redovno sprovodi analize životnog stila funkcionera. Ove provjere bi trebale obuhvatati, ali ne biti ograničene na, procjenu prihoda, imovine, potrošačkih navika i svih drugih relevantnih finansijskih indikatora. Cilj je identifikovati i riješiti bilo kakve nesuglasice ili neobjašnjive razlike koje bi mogle ukazivati na koruptivne radnje ili sukob interesa.

Detaljnije informacije u vezi sa proširenjem nadležnosti Agencije na utvrđivanje i sprječavanje konflikta interesa propisano drugim zakonima je dato u Primjedbi 4.

Primjedba/predlog/sugestija 25: Mišljenja za unapređenje i prevenciju korupcije (član 82 Nacrta)

Treba propisati način na koji Agencija odlučuje u kojim slučajevima će Agencija davati ova mišljenja i kako će, na transparentan način, utvrđivati prioritete i postupati po zahtjevima, da ova odredba ne bi bila selektivno sprovedena i služila kao sredstvo političkog pritiska od strane Agencije, kao što je to do sada bio slučaj.

Treba propisati obavezu Agencije da objavljuje sve zahtjeve za donošenje mišljenja i odluke koje je po njima donijela.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 25:

U cilju unapređenja efikasnosti i transparentnosti rada Agencije, te zaštite od moguće zloupotrebe ovlašćenja za politički pritisak, ključno je jasno definisati kriterijume i procedure po kojima Agencija odlučuje o pružanju mišljenja.

Propisivanje detaljnih smjernica o tome kako i u kojim situacijama Agencija pristupa davanju mišljenja pomoći će u povećanju transparentnosti rada Agencije. Transparentnost u odlučivanju ne samo da povećava povjerenje javnosti u rad Agencije, već i smanjuje mogućnost za netransparentno djelovanje ili zloupotrebu ovlašćenja.

Jasno utvrđeni kriterijumi za davanje mišljenja ograničavaju prostor za selektivno postupanje i potencijalnu zloupotrebu ovlašćenja za politički pritisak. Time se osigurava da se mišljenja izdaju na osnovu merituma slučaja, a ne na osnovu vanjskih, neobjektivnih ili političkih faktora.

Definisanje prioriteta i načina postupanja po zahtjevima pomaže Agenciji da efikasnije upravlja svojim resursima, omogućavajući brže i efektivnije reagovanje na situacije visokog rizika od korupcije.

Primjedba/predlog/sugestija 26: Uslovi za izbor člana Savjeta (član 86 Nacrta)

Iako članovi Savjeta nisu državni službenici, postoji zahtjev za polaganje državnog ispita zbog opštih uslova za rad u državnim organima, a nedostatak jasnoće u uslovima i kvalifikacijama za imenovanje može izazvati praktične probleme, kao što je to do sada bio slučaj.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 26:

Iako članovi Savjeta nisu državni službenici/zaposleni u institucijama javnog sektora, zahtijeva se da oni imaju položen državni ispit, jer postoji obaveza da ispunjavaju opšte uslove za rad u državnim organima. Ovakvo rješenje je neopravdano i zato što se članom 99 Nacrta mijenja postojeće rješenje i navodi da se na prava, obaveze i odgovornost zaposlenih u Agenciji primjenjuju se opšti propisi o radu, a ne propisi o državnim službenicima i namještenicima (član 96 važećeg Zakona). Stoga smatramo da bi umjesto toga trebalo jasno pobrojati uslove koje član Savjeta treba da ispuni, a koji ne uključuju položen državni ispit i to da je crnogorski državljanin; ima navršanih 18 godina života; je zdravstveno sposobno za obavljanje poslova radnog mjesta; nije osuđivano za krivično djelo koje ga čini nedostojnim za rad u državnom organu i nepostojanje krivičnih postupaka za krivična djela za koje se goni po službenoj dužnosti.

Dodatno, postoje različita tumačenja uslova za imenovanje članova Savjeta, i u pogledu stručnih kvalifikacija i u pogledu dužine radnog iskustva, što je izazvalo praktične probleme u postupku imenovanja. Što se tiče dužine radnog iskustva, nije jasno da li se iskustvo mora steći nakon sticanja kvalifikacija (VII I nivo kvalifikacije obrazovanja) ili se iskustvo prije diplomiranja može steći i uzeti u obzir. Imajući u vidu različito tumačenje kvalifikacija koje očigledno postoji u praksi, preporučujemo da se izvrše izmjene sa jasnijim i konkretnijim kvalifikacijama/uslovima za imenovanje članova Savjeta kako bi se izbjegla različita tumačenja.

Primjedba/predlog/sugestija 27: Razrješenje člana Savjeta (član 90 Nacrta)

Razrješenju člana Savjeta nedostaju detalji o postupku koji se koristi u utvrđivanju razloga za razrješenje. Pored toga, Nacrt ne pruža mogućnost članu Savjeta da se žali na odluku Savjeta o razrješenju.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 27:

U prethodnom periodu je došlo do razrješenja člana Savjeta za koje je Upravni sud utvrdio da nije bilo u skladu sa zakonom, te da je zbog toga za državu nastala šteta u vidu obeštećenja, a lica koja su učestvovala u tom nezakonitom razrješenju zbog toga nisu trpjela nikakve posljedice. Na to je ukazivala i Evropska komisija u svom izvještaju o Crnoj Gori, a eksperti Savjeta Evrope su preporučili da ovaj član bude dodatno preciziran kako bi se izbjegla samovoljna tumačenja i politički inspirisana razrješenja. Uprkos tome, zadržano je identično rješenje kao u važećem zakonu.

Ovo je posebno indikativno imajući u vidu da je članom 96 Nacrta propisano novo rješenje u odnosu na postojeći Zakon, da protiv odluke o razrješenju direktor Agencije može pokrenuti upravni spor, a takvo rješenje nije predviđeno za članove Savjeta.

Stoga preporučujemo da se Nacrt dopuni detaljima o postupku koji se koristi u razrješenju člana Savjeta i mogućnošću da član Savjeta pokrene postupak pred sudom u vezi sa odlukom o razrješenju, te da se smatra razriješenim tek u slučaju pravosnažnosti te odluke.

Primjedba/predlog/sugestija 28: Nadležnosti Savjeta (član 91 Nacrta)

Smatramo da Savjet treba da bude drugostepeni organ i odlučuje po žalbama na odluke direktora Agencije, jer bi se na taj način postupak učinio efikasnijim i izbjegle štete po budžet države u slučaju nezakonitog rada direktora. Dodatno tako bi se ojačala i kontrolna funkcija Savjeta, kao što je to slučaj i u drugim sličnim institucijama u Crnoj Gori i inostranstvu.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 28:

Predložena uloga Savjeta kao drugostepenog organa za žalbe na odluke direktora Agencije predstavljala bi strateški korak ka poboljšanju efikasnosti, transparentnosti i odgovornosti u radu Agencije, uz istovremeno jačanje institucionalnog okvira i pravne sigurnosti.

Na taj način bi se unaprijedila procedura donošenja odluka, omogućila brža i efikasnija revizija odluka direktora. Ovo smanjuje vremenski okvir potreban za rješavanje eventualnih sporova, što direktno utiče na operativnu efikasnost i smanjenje troškova države. Naime, nezakonit rad direktora je i do sada dovodio do šteta po državni budžet. Uloge Savjeta kao drugostepenog organa može pomoći u bržem identifikovanju i korekciji takvih odluka, što smanjuje potencijalne troškove i finansijske rizike, kao i potencijalnu samovolju, politizovanosti i nezakonito postupanje direktora kakvo je postojalo u kontinuitetu, od uspostavljanja ove Agencije.

Uspostavljanjem Savjeta kao nadležnog za odlučivanje po žalbama, jača se njegova kontrolna i nadzorna uloga nad radom direktora i generalno, nad radom Agencije. Ovo ne samo da doprinosi transparentnosti i odgovornosti, već i usklađuje rad Agencije sa principima dobrog upravljanja.

Postavljanje Savjeta u ulogu drugostepenog organa u skladu je sa organizacionom strukturom i praksama u drugim sličnim institucijama kako u Crnoj Gori, tako i u inostranstvu. Takav model omogućava konzistentnost u administrativnom pravu i procesima, te olakšava razmjenu najboljih praksi i iskustava.

Uloga Savjeta kao drugostepenog organa dodatno osigurava element nezavisnosti u procesu donošenja odluka, smanjujući mogućnost sukoba interesa i promovišući objektivnost u ocjenjivanju žalbi na odluke direktora.

Primjedba/predlog/sugestija 29: Postupak za izbor direktora Agencije (član 94 Nacrta)

Nacrtom je dodat uslov za direktora Agencije da ima položen pravosudni ispit, čime se neosnovano sužava broj lica koja mogu konkurisati na tu poziciju, posebno imajući u vidu da Agencija ima svoju pravnu službu.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 29:

Ne postoji utemeljenje ni u uporednoj praksi ni u preporukama eksperata koji su analizirali važeći zakon da se uvodi dodatni uslov za imenovanje direktora. Zanimljivo je da nisu uvedeni novi uslovi koji bi pretpostavljali prethodno radno iskustvo u oblasti borbe protiv korupcije, kako bi se obezbijedilo da direktor bude osoba sa određenim specifičnim znanjima potrebnim za tu poziciju, već formalistički uslov položenog pravosudnog ispita čime se broj potencijalnih kandidata suštinski svodi samo na lica koja su prethodno radila u pravosuđu. Ovo je posebno indikativno imajući u vidu da aktuelna, krajnje kompromitovana i pristrasna direktorica Agencije, dolazi upravo iz tog sektora, koji je, prema istraživanjima javnog mnjenja percipiran kao jedan od najkorumpiranijih u državi.

Ukazujemo da uvođenje ovog uslova nije u skladu ni sa preporukama eksperata Savjeta evorpe koji navode da međunarodni standardi zahtijevaju da proces izbora za direktora ASK bude transparentan i olakšava imenovanje osobe od integriteta.

Primjedba/predlog/sugestija 30: Primjena drugih propisa (član 99 Nacrta)

Propisivanje univerzalnog dodatka od 30% na zaradu svim zaposlenima u Agenciji, bez obzira na rizik od korupcije na pojedinim radnim mjestima i nedostatak jasnoće o zaradi direktora, čini rješenje neopravdanim i potencijalno problematičnim.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 30:

Nejasno je iz kog razloga se propisuje da svim zaposlenima u Agenciji pripada mjesečni dodatak na zaradu u iznosu od 30%. Možda bi bilo svrsishodno da se propise da zaposleni na određenim radnim mjestima koja su od posebnog rizika za korupciju imaju uvećane zarade, ali se ovakvim rješenjem predviđa da svi zaposleni, pa čak i vozači ili higijeničarke, imaju uvećane zarade, što nema nikakvog osnova. Dodatno, pošto je ovim članom predviđeno da se na zaposlene primjenjuje Zakon o radi, nejasno je u odnosu na koje koeficijente se te zarade uvećavaju.

Posebno je problematično što, za razliku od važećeg Zakona, uopšte nije propisana zarada direktora, pa je Savjet arbitrarno utvrđuje i ona može biti drastično manja ili veća nego što je primjerenu za tu poziciju i instituciju koja se finansira iz državnog budžeta. Napominjemo da to nije predloženo ni jednom preporukom brojnih međunarodnih eksperata koji su analizirali važeći zakon.

Primjedba/predlog/sugestija 31: Novčane kazne za prekršaje pravnog lica i odgovornog lica u pravnom licu ili državnom organu, organu državne uprave, organu lokalne uprave i lokalne samouprave (član 105 Nacrta)

Nacrtom nije predviđeno uvećanje novčanih kazni za prekršaje pravnog i odgovornog lica u pravnom licu ili državnom organu, organu državne uprave, organu lokalne uprave i lokalne samouprave uprkos činjenici da su od 2016. godine, kada je važeći Zakon stupio na snagu, višestruko uvećane minimalna i prosječna zarada, vrijednost potrošačke korpe, a da je inflacija prisutna u dvocifrenom procentu.

Osim toga nije razmatrano ni potencijalno isključenje odgovornosti pravnog lica – treba razmotriti da za prekršaje pravnih lica odgovaraju isključivo odgovorna lica u istim, kako bi se povećala i locirala lična odgovornost i smanjila eventualna šteta po državni budžet u slučaju državnih organa, organa državne uprave, organa lokalne uprave i lokalne samouprave.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 31:

Naime, Nacrt ni na koji način ne predviđa povećanje iznosa kazni, koji je trenutno predviđen u rasponu od 1.000 do 20.000 eura za pravna lica, a za odgovorna lica u njima od 500 do 2.000 eura. Od 2016. godine, kada je aktuelni zakon stupio na snagu, minimalna i prosječna zarada su porasle, kao i vrijednost potrošačke korpe. Osim toga, inflacija u Crnoj Gori je i dalje prisutna, i to u dvocifrenom procentu. Ostavljanje identičnog iznosa predviđenog za kazne je neprikladno i obesmišljava adresiranje odgovornosti za (ne)poštovanje zakona.

Sa druge strane, u slučajevima kada pravna lica koja se finansiraju iz budžeta Crne Gore krše odredbe Zakona – odgovornost treba da snose isključivo odgovorna lica u tim pravnim licima, uključujući eventualno i starješinu organa, čime će se individualizovati odgovornost i spriječiti šteta po državni budžet. Za nepoštovanje mišljenja i odluka Agencije treba uvesti sankcije, kako za relevantna službena lica, tako i za pravna lica (prema gore navedenom) i/ili odgovorna lica u pravnim licima.

Primjedba/predlog/sugestija 32: Novčane kazne za prekršaje javnog funkcionera(član 106 Nacrta)

Kao i u slučaju prethodnog člana neophodno je povećati kazne za prekršaje javnog funkcionera, i to makar dvostruko – u rasponu od 1.000 do 4.000 eura.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 32:

Kao i u slučaju prethodnog člana, nevjerovatno je da nije predviđeno uvećanje novčanih kazni za javne funkcionere, a jeste npr. vrijednost imovine koju su obavezni da prijave, sa 5.000 na 10.000 eura. U praksi su i do sada ove kazne bile nedopustivo male i funkcionerima je češće bilo isplativo da pokušaju sakriti imovinu/prihod, a u slučaju kada im to ne bi uspjelo, da plate mizerno malo kaznu za njihove prilike. Stoga, treba predvidjeti novčane kazne u rasponu od 1.000 eura, za sitnije propuste i prekršaje, a do 4.000 eura, za najteže prekršaje.

U krajnjem neophodno je i razmotriti pokretanje odvojenog postupka u vezi sa skrivanjem imovine od strane javnog funkcionera, gdje bi Agencija bila dužna da po službenoj dužnosti obavijesti tužilaštvo, a da tužilaštvo traži pokretanje finansijske istrage i eventualno oduzimanje imovine.

Primjedba/predlog/sugestija 33: Novčane kazne za prekršaje lica kome je prestala javna funkcija (član 108 Nacrta)

Kao i u prethodna dva člana, neophodno je dvostruko uvećati raspon iznosa kazne za lica kojima je prestala javna funkcija, naročito u slučajevima kada izbjegnju da izvijeste o stanju svojih prihoda i imovine. Najvažnija izmjena i proširenje kaznene odredbe treba da se odnosi na javne funkcionere koji upotrijebe, radi sticanja koristi za sebe ili drugog ili radi nanošenja štete drugom, saznanja i obavještenja do kojih je došao u vršenju javne funkcije. U tom slučaju, u skladu sa sugestijom 12, pravni posao se proglašava ništavim, a kazna za funkcionera mora biti drakonska i svakako veća od važećeg i predloženog opsega.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 33:

Imajući u vidu predviđene izmjene ranije obrađene u primjedbama, a naročito one koje se odnose na skraćenje obaveza koje važe za bivše funkcionere, i činjenicu da su kazne mizerne, neophodno je predvidjeti raspon od 1.000 do 4.000 eura za novčane kazne koji prekrše odredbe zakona, a naročito za teže prekršaje. Težim prekršajem smatra se „prekršaj lica kome je prestala javna funkcija, ako u periodu od dvije godine po prestanku javne funkcije upotrijebi, radi sticanja koristi za sebe ili drugog ili radi nanošenja štete drugom, saznanja i obavještenja do kojih je došao u vršenju javne funkcije, osim ako su ta saznanja i obavještenja dostupna javnosti“. U tom slučaju potrebno je propisati drakonsku kaznu kako bi se funkcioneri demotivisali da koriste znanja stečena na funkciji i svjesno ulaze u konflikt interesa imajući u vidu činjenicu da im se isti prosto isplati, jer je kazna minorna u slučaju da budu uhvaćeni u kršenju zakona. Takođe, u skladu sa sugestijom 12, pravni posao koji bivši javni funkcioner zaključi uz opisano kršenje proglašava se ništavim, u skladu sa Zakonom o obligacionim odnosima.

Potpis podnosioca primjedbi, predloga i sugestija