



Crna Gora
Agencija za sprečavanje korupcije

Broj: 04-03-2881/6-'24

Datum: 03.03.2026. godine

Shodno članu 82 i 83 Zakona o sprečavanju korupcije („Službeni list CG“, br.54/24), postupajući po službenoj dužnosti, Agencija za sprečavanje korupcije (u daljem tekstu: Agencija) donosi:

MIŠLJENJE NA ZAKON O DRŽAVNIM SLUŽBENICIMA I NAMJEŠTENICIMA

U okviru svojih preventivnih nadležnosti, a polazeći od značaja koji državna uprava ima u obezbjeđivanju transparentnosti, konkurentnosti, objektivnosti i depolitizacije javne administracije, Agencija je, postupajući po službenoj dužnosti, izvršila analizu odredaba Zakona o državnim službenicima i namještenicima („Službeni list Crne Gore“, br. 02/18, 034/19, 08/21, 37/22 i 82/25), sa aspekta identifikovanja i procjene potencijalnih rizika od korupcije, kao i usklađenosti sa principima integriteta i profesionalizacije javne uprave.

Mišljenje je donešeno sa ciljem sagledavanja novih normativnih rješenja, sa akcentom na propisane kvalifikacije za rukovodeće pozicije i načinom zapošljavanja.

Agencija je i ranije sprovodila postupak po službenoj dužnosti u dijelu razmatranja pomenutog Zakona, sa posebnom pažnjom na antikoruptivne instrumente za jačanje integriteta i prevenciju korupcije u sistemu državne uprave, koji se mogu naći na sajtu¹.

Zakonom o državnim službenicima i namještenicima uređuje se kategorizacija radnih mjesta i zvanja državnih službenika i namještenika, zasnivanje radnog odnosa i popuna radnih mjesta, upravljanje kadrovima, prava, obaveze, odgovornost i zaštita prava državnih službenika i namještenika, kao i druga važna pitanja.

Agencija ostaje posvećena unapređenju zakonskog okvira i pruža punu podršku naporima koji doprinose izgradnji društva temeljenog na vladavini prava, transparentnosti i jednakim mogućnostima za sve građane.

¹ <https://www.antikorupcija.me/me/analiza-propisa/mi%C5%A1ljenja-ask/>

OBRAZLOŽENJE

I POSTUPAK

Zakonom o sprečavanju korupcije propisana je nadležnost Agencije da:

- shodno članu 82 stav 1- "...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;...

- shodno članu 83 istog Zakona Agencija može, po sopstvenoj inicijativi ili na zahtjev organa vlasti, privrednog društva, pravnog lica, preduzetnika ili fizičkog lica, dati mišljenje radi unapređenja 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 sprečavanje korupcije.

II ANALIZA ZAKONA O DRŽAVNIM SLUŽBENICIMA I NAMJEŠTENICIMA

Članovi novog Zakona o državnim službenicima i namještenicima (čl. 22, 24, 26, 28, 29 i 31) preciznije i restriktivnije uređuju uslove za popunjavanje radnih mjesta u okviru pojedinih kategorija državnih službenika i namještenika, naročito u dijelu propisanog radnog iskustva. Na taj način se unapređuje sistem zasnovan na meritornosti, jačaju kriterijumi stručnosti i smanjuje prostor za arbitrarnost pri zapošljavanju.

Ovakvo normativno unapređenje predstavlja odgovor na preporuke Evropske komisije iz godišnjih izvještaja o napretku, posebno u dijelu profesionalizacije i depolitizacije javne uprave, te doprinosi daljem usklađivanju sa standardima iz Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije.²

² https://www.antikorupcija.me/media/documents/Konvencija_UN_protiv_korupcije.pdf

Naime, najmanje tri godine radnog iskustva na poslovima rukovođenja ili pet godina radnog iskustva na drugim poslovima, bio je jedan od uslova za starješinu organa uprave, po ranijem Zakonu o državnim službenicima i namještenicima³.

Visoko rukovodni kadar koji utvrđuje zvanje sekretara ministarstva, generalnog direktora u ministarstvu, pomoćnika starješine organa uprave, pomoćnika starješine službe Vlade i pomoćnike direktora pravnog lica u skladu sa članom 3 pomenutog Zakona, se sa najmanje tri godine radnog iskustva na poslovima rukovođenja, ili osam godina radnog iskustva na istim ili sličnim poslovima u odnosu na poslove radnog mjesta za koje je objavljen konkurs, smanjio na najmanje dvije godine radnog iskustva na poslovima rukovođenja ili pet godina radnog iskustva na istim ili sličnim poslovima.

Za poslove iz kategorije ekspertsko-rukovodni kadar, nivo I bilo je potrebno najmanje četiri godine radnog iskustva, dok je za nivo II najmanje pet godina radnog iskustva, smanjeno na četiri godine.

U okviru kategorije ekspertske kadar nivo I, za samostalnog savjetnika I, inspektora I i ovlašćeno službeno lice I, radno iskustvo smanjeno je sa pet na tri godine, dok je kod samostalnog savjetnika II, inspektora II i ovlašćeno službeno lice II, broj sa tri, smanjen na dvije godine radnog iskustva, a kod samostalnog savjetnika III, inspektora III i ovlašćeno službeno lice III, sa dvije na jednu godinu radnog iskustva.

Promjene su ranije postojale i u okviru kategorije izvršnog kadra, i to u svim nivoima, pa je za nivo I, samostalni referent, uslov za radno iskustvo smanjen sa tri na dvije godine, nivo II, viši referent, sa dvije na jednu godinu, a u nivou III, referent, sa godinu na šest mjeseci radnog staža.

U okviru poslova namještenika, uslovi su se mijenjali kod nivo II, viši namještenik II, gdje se najmanje jedna godina radnog iskustva smanjuje na šest mjeseci istog.

Novi Zakon o državnim službenicima i namještenicima koriguje ranije nedostatke u pogledu potrebnog radnog iskustva, tako što za starješinu organa uprave, pored postavljenog prvog uslova, predviđa da može biti imenovano lice koje ima najmanje osam godina radnog iskustva, od čega dvije godine na poslovima rukovođenja, ili u slučaju niže kvalifikacije obrazovanja, najmanje osam godina radnog iskustva, od čega tri godine na poslovima rukovođenja, ako posebnim zakonom nije drukčije propisano.

Naime, uslovi za starješinu organa uprave, po novom Zakonu, radno iskustvo vraćaju na najmanje osam godina.

Visoko rukovodni kadar se povećava na sedam godina radnog iskustva, dok se za poslove iz kategorije ekspertsko-rukovodni kadar, nivo I, propisuje najmanje pet godina radnog iskustva, a za nivo II najmanje četiri godine radnog iskustva.

U okviru kategorije ekspertske kadar nivo I, za samostalnog savjetnika I, inspektora I i ovlašćeno službeno lice I, povećava se na najmanje pet godina

³ Članovi 22,24,26,28,29 i 31 Zakona o državnim službenicima i namještenicima ("Službeni list Crne Gore", br. 08/21 od 26.01.2021).

radnog iskustva, dok se kod samostalnog savjetnika II, inspektora II i ovlašćeno službeno lice II, broj povećava na najmanje tri godine radnog iskustva, a kod samostalnog savjetnika III, inspektora III i ovlašćeno službeno lice III, radno iskustvo je vraćeno na najmanje dvije godine.

Promjene uvedene novim Zakonom u okviru kategorije izvršnog kadra, i to u svim nivoima su opet povećane, pa je za nivo I, samostalni referent, uslov za radno iskustvo vraćen na najmanje tri godine, nivo II, viši referent, sa jedne godine vraćen na najmanje dvije godine, a u nivou III, referent, sa šest na najmanje jednu godinu radnog iskustva.

U okviru poslova namještenika, uslovi su se mijenjali kod nivo II, viši namještenik II, gdje se sa najmanje šest mjeseci, iznova vraća na najmanje jednu godinu radnog iskustva.

U dijelu smanjivanja nivoa kvalifikacija, sa akcentom na pozicije starješina i visoko rukovodnog kadra, povećava se mogućnost učešća i odabira, ali se značajno samanjuju kompetencije u okviru neophodnih obrazovnih kvalifikacija, što nije preporuka međunarodnih partnera, kao ni stručne javnosti, pogotovo u izjednačavanju pozicija, koje su kategorizovane zakonskim normama, pa se gube i same razlike kod nekada jasno postavljenih uslova. Jasni kriterijumi su preduslov za smanjenje koruptivnih rizika, i izvijesnosti u tumačenju pravnih normi.

Prethodni Zakon o državnim službenicima i namještenicima propisivao je da starješina organa uprave, kao i lica iz kategorije visoko-rukovodnog i ekspertsko-rukovodnog kadra, moraju imati kvalifikaciju obrazovanja najmanje VII1 nivoa. Isti nivo kvalifikacije (VII1) bio je predviđen i za ekspertske kadar u nivoima I i II, dok je za nivo III – koji su činili savjetnici I, II i III – bio propisan najmanje VI nivo kvalifikacije obrazovanja. Za kategoriju saradnika, kao jedan od osnovnih uslova, bio je utvrđen najmanje V nivo kvalifikacije obrazovanja. Na ovaj način zakon je jasno diferencirao obrazovne zahtjeve po hijerarhijskim nivoima radnih mjesta u državnoj upravi.

Novim Zakonom o državnim službenicima i namještenicima smanjuju se obrazovne kvalifikacije, i to za: starješinu organa uprave, gdje je sada moguće konkurisati i sa najmanje VI nivoom kvalifikacije obrazovanja, visoko rukovodni kadar, gdje je takođe moguće konkurisati i sa VI nivoom kvalifikacije obrazovanja, ekspertsko-rukovodni kadar, gdje se u svim njegovim nivoima može konkurisati sa VI nivoom kvalifikacije obrazovanja, ekspertske kadar, u kojem se kod nivoa I i II, takođe može konkurisati sa VI nivoom kvalifikacije obrazovanja, dok kod nivoa III, kojeg sada predstavljaju saradnici I, II i III, kvalifikacija ostaje na V nivo kvalifikacije obrazovanja.

Na upit Agencije, upućen Ministarstvu prosvjete, nauke i inovacija, na datum 22.04.2025.godine, kojim je tražen odgovor na eventualno usklađivanje

predmetnog Zakona, sa Zakonom o visokom obrazovanju ("Službeni list Crne Gore", br.44/14, 52/14, 47/15, 40/16, 42/17, 71/17, 55/18, 3/19, 17/19, 47/19, 72/19, 74/20, 104/21, 86/22, 125/23, 33/24 i 88/24) kao i obrazloženje kod kvalifikacije obrazovanja, nadležno ministarstvo odgovara da:

"Zakonom o visokom obrazovanju iz 2017. godine, na svim ustanovama visokog obrazovanja je uveden model studija 3+2+3, kao dominantan u Evropi, odnosno napušta se dosadašnji model studija 3+1+1+3. Prva generacija studenata koja je studirala po novom modelu studija (180+120) završila je prvi ciklus visokog obrazovanja obima 180 ECTS (3 godine), odnosno VI nivo nacionalnog okvira kvalifikacije, već 2020. godine, dok je prva generacija studenata koja je završila dvogodišnje master studije, obima 120 ECTS, a koje se svrstavaju u VII2 nivo nacionalnog okvira kvalifikacije, završila obrazovanje 2022.godine.

Nadalje, članom 81 Zakona o visokom obrazovanju ("Službeni list Crne Gore", br.44/14, 52/14, 47/15, 40/16, 42/17, 71/17, 55/18, 3/19, 17/19, 47/19, 72/19, 74/20, 104/21, 86/22, 125/23, 33/24 i 88/24) propisan je model studija, odnosno vrste studijskih programa koje se ne mogu realizovati na ustanovama visokog obrazovanja u Crnoj Gori. Navedenom odredbom definisano je da su studijski programi koji se realizuju na ustanovama visokog obrazovanja u Crnoj Gori osnovni, master i doktorski.

Takođe, članom 83 Zakona propisane su vrste diploma koje se stiču na ustanovama visokog obrazovanja u Crnoj Gori, odnosno prepoznate su diplome koje se stiču završetkom akademskih i primijenjenih osnovnih studija obima 180 ECTS, diplome koje se stiču završetkom akademskih i primijenjenih master studija obima 120 ECTS kredita, diplome integrisanih studija obima 300, odnosno 360 ECTS kredita, kao i diplome koje se stiču završetkom akademskih doktorskih studija obima 180 ECTS kredita."

Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija za Agenciju zaključuje da studijski programi obima 240 ECTS kredita se ne realizuju na ustanovama visokog obrazovanja u Crnoj Gori, već samo u inostranstvu.

Član 46 novog Zakona, u stavu 4, propisuje da komisiju koju obrazuje organ za upravljanje kadrovima, čine predstavnici organa za upravljanje kadrovima, predstavnik državnog organa koji je, po pravilu, rukovodilac organizacione jedinice u kojoj se vrši popuna radnog mjesta i stručno lice iz odgovarajuće oblasti rada, gdje bi se u ovom slučaju trebali propisati uslovi koje članovi moraju zadovoljiti, da bi bili dio ove tročlane komisije, radi pravne jasnoće i otklanjanja neprimjerenih uticaja, a sve u cilju zaštite od korupcije.

Diskreciono pravo, prilikom izbora službenika na pozicijama izvršnog, ekspertskog i ekspertskog-rukovodnog kadra, bilo je propisano članom 48, stav 4, ranijeg Zakona o državnim službenicima i namještenicima, dok se novim Zakonom mijenja na način što se predviđa da se za pozicije izvršnog, ekspertskog i ekspertskog-rukovodnog kadra bira najbolje ocijenjeni kandidat, što u dijelu koruptivnog rizika, političkog uticaja i diskriminacije, predstavlja značajan

korak naprijed, koji bi se dodatno osnažio reformom u testiranju i uspostavljanju jasnih kriterijuma uz postizanje transparentnosti cijelog procesa.

Analizom novog Zakona, Agencija uočava da je u članu 61 precizirano trajanje mandata vršioca dužnosti. Propisano je da se vršilac dužnosti može imenovati najviše dva puta, pri čemu prvi mandat može trajati najduže šest mjeseci. Shodno tome, ukupno trajanje obavljanja funkcije vršioca dužnosti ne može preći period od jedne godine.

Navedena promjena, jeste dobra i učinkovita, pogotovo ako govorimo o eventualnim zloupotrebama i intencijama da vd stanje prerasta u redovno, a ne kao izuzetak u zakonski predviđenim slučajevima.

Agencija je i ranije ukazivala na činjenicu da jasno definisanje normi, uz postojanje rokova, dužine trajanje mandata i jasnih kriterijuma, vode ka pravnom slijedu, nedvosmislenosti i izvjesnosti, koji čine preduslov za otklanjanje rizika od korupcije.

Takođe, uslov da lice ne može biti imenovano ukoliko je u posljednjoj godini bilo upisano u registar lobista (u članu 62 novog Zakona), Agencija smatra da je potrebno precizirati i prilagoditi normativno. Preporučuje se da se zabrana odnosi isključivo na lice koje je u prethodnoj godini vršilo lobiranje pred organom vlasti u kojem se imenuje ili postavlja. Na ovaj način zabrana bi bila jasno povezana sa konkretnim organom i stvarnim rizikom od sukoba interesa, čime se postiže veća pravna preciznost i šira prihvatljivost norme.

Član 65a novog Zakona o državnim službenicima i namještenicima, kod trajnog raspoređivanja u drugi organ, navodi da će državni službenik, odnosno namještenik zbog potreba rada biti trajno raspoređen u drugi državni organ, na odgovarajuće radno mjesto u skladu sa članom 63 novog Zakona (čime ova upotreba nije ograničena samo na ugovore na neodređeno vrijeme), kao i to da rješenje o trajnom raspoređivanju u drugi državni organ donosi starješina organa u koji se raspoređuje državni službenik, odnosno namještenik, uz posebnu saglasnost starješine državnog organa, u kojem je državni službenik odnosno namještenik radio prije raspoređivanja.

Članom 66 istog Zakona, državni službenik, odnosno namještenik, ne može se rasporediti za vrijeme privremene spriječenosti za rad, trudnoće, porodijskog ili roditeljskog odsustva, sa tim da se izuzetno državni službenik, odnosno namještenik, za vrijeme privremene spriječenosti za rad, trudnoće, porodijskog ili roditeljskog odsustva, ipak može rasporediti ali uz njegovu pisanu saglasnost.

Smatramo da se za trajni raspored treba precizirati o kojem vidu zaposlenja je riječ, tj. da li se radi o zaposlenju na neodređeno ili određeno vrijeme, ili pak oba, kako bi se spriječile eventualne zloupotrebe, u dijelu tumačenja navedenih normi, kao i da bi se izbjegla zloupotreba kod zapošljavanja na određeno vrijeme.

Takođe, odredbu kojom se omogućava da se licima koja se nalaze na trudničkom, porodijskom ili roditeljskom odsustvu, uz njihov pristanak, odredi trajno raspoređivanje u drugi državni organ, potrebno je dodatno preispitati. Neophodno je utvrditi njenu usklađenost sa zakonima i Ustavom koji obezbjeđuju zaštitu prava u ovoj oblasti, kako bi se obezbijedila potpuna saglasnost i jasnoća norme. Pored toga, trebalo bi razmotriti i način davanja pristanaka, jer u posebno osjetljivim periodima privremene spriječenosti za rad postoji rizik od neprimjerenog uticaja ili zloupotrebe, dok bi u takvim situacijama prava ovih lica trebalo da budu zaštićena i u stanju mirovanja.

Novim Zakonom, ne pravi se razlika u načinu vođenja disciplinskih postupaka pred različitim kategorijama, kao što je to bilo predviđeno ranijim Zakonom, gdje je postupak za lakšu povredu vođen pred državnim službenikom kojeg ovlasti starješina organa ili ovlašćeno lice za vođenje disciplinskog postupka, a za težu Disciplinska komisija, već se sada oba postupka vode pred Državnom disciplinskom komisijom.

Ova promjena predstavlja jednakost, ravnopravnost i profesionalizam, u dijelu vođenja disciplinskog postupka na jednak način, bez obzira na kvalifikaciju povrede, u odnosu na raniji Zakon, te su i rizici od korupcije manji.

Ne treba zaboraviti, da je u ovom dijelu jako važan način i postupak imenovanja Državne disciplinske komisije, gdje se po novom Zakonu, u članu 106, propisuje da se za predsjednika Državne disciplinske komisije, imenuje lice koje ima najmanje VII1 nivo kvalifikacije obrazovanja, pravni fakultet, položen pravosudni ispit i najmanje deset godina radnog iskustva iz oblasti prava, koja je ista kao i za predsjednika Disciplinske komisije po starom Zakonu o državnim službenicima i namještenicima.

Isto je i za članove Državne disciplinske komisije, što odgovara ranijem Zakonu za članove Disciplinske komisije, u kojoj se traži VII1 nivo kvalifikacije obrazovanja iz oblasti pravnih nauka i najmanje sedam godina radnog iskustva iz iste oblasti.

Izbor člana Državne disciplinske komisije se mijenja na način što novi Zakon propisuje da najmanje jedan član komisije mora imati položen pravosudni ispit, gdje u datoj promjeni, nije jasno naznačeno kako će se od nekog člana tražiti pravosudni kao uslov, a od drugih ne.

Nakon sprovedenog javnog konkursa, na predlog Ministarstva, predsjednika i članove Državne disciplinske komisije, imenuje i razrješava Vlada (član 106 novog Zakona).

Zbog eventualnog političkog uticaja i potrebe depolitizacije, bilo bi dobro postojanje norme kojom se propisuje da kandidati/kinje ne mogu biti birani za članstvo u Državnoj disciplinskoj komisiji, ukoliko pripadaju određenoj političkoj organizaciji, što je i Ustavom zagarantovano, a i u skladu je sa članom 5, Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije.

Članovi 141 i 142 novog Zakona o državnim službenicima i namještenicima, za Državnu komisiju za žalbe, propisuju postojanje predsjednika i šest članova, koje takođe imenuje i razrješava Vlada, na predlog Ministarstva, gdje se pored predsjednika komisije, za još dva člana traži postojanje pravosudnog ispita, uz ispunjavanje ostalih uslova, bez preciziranja načina kako će se odvojiti kandidati kojima se traži pravosudni kao uslov, u odnosu na preostale kandidate.

I u dijelu formiranja Državne komisije za žalbe, bilo bi dobro razmotriti propisivanje norme kojom kandidati/kinje ne mogu biti birani za članstvo u predmetnoj komisiji, ako pripadaju određenoj političkoj organizaciji, u skladu sa članom 54 Ustava Crne Gore.

III ZAKLJUČNE OCJENE:

Agencija, analizirajući novi Zakon o državnim službenicima i namještenicima, konstatuje sljedeće:

Povećanje potrebnog radnog iskustva za rukovodne i stručne pozicije predstavlja pozitivnu korekciju ranijih rješenja, jača profesionalizaciju državne uprave i doprinosi smanjenju koruptivnih rizika.

Smanjenje nivoa kvalifikacije obrazovanja za starješine organa, visoko rukovodni i ekspertske kadar može dovesti do umanjenja kvaliteta kadrovskih rješenja i povećanja rizika od subjektivnosti i neujednačenog tumačenja propisa. Agencija smatra da je potrebno dodatno razmotriti ovakav pristup.

Izbor najbolje ocijenjenog kandidata predstavlja značajan korak naprijed u prevenciji korupcije, jačanju meritornosti i smanjenju političkog uticaja u procesima zapošljavanja.

Preciziranje dužine mandata vršioca dužnosti doprinosi zakonitosti i transparentnosti rada organa, kao i sprečavanju zloupotreba instituta vršioca dužnosti.

Kod trajnog raspoređivanja u drugi organ, potrebno je precizirati da li se ova norma odnosi na zaposlenje na neodređeno, određeno vrijeme ili oba, te normu dodatno zaštititi od eventualnih zloupotreba.

Takođe, preporučuje se da zabrana imenovanja lica koja je bila upisana u registar lobista u prethodnoj godini odnosi isključivo na one koji su lobirali pred organom vlasti u kojem se imenuju, kako bi se jasno povezala sa konkretnim organom i smanjio rizik od sukoba interesa.

Članove tročlane komisije za provjeru znanja, sposobnosti, kompetencije i vještina, koju obrazuje organ za upravljanje kadrovima, trebalo bi ojačati postojanjem uslova, koje je potrebno zadovoljiti da bi kandidatura za ovo tijelo bila moguća.

Jedinstven disciplinski postupak pred Državnom disciplinskom komisijom predstavlja napredak u pogledu profesionalnosti i jednakog tretmana službenika, bez obzira na kvalifikaciju povrede. Međutim, način imenovanja predsjednika i članova komisija, s obzirom na to da ih imenuje Vlada, zahtijeva dodatne garancije depolitizacije, uključujući normu koja bi onemogućila imenovanje lica povezanih sa političkim organizacijama.

Ista preporuka odnosi se i na Državnu komisiju za žalbe, uz potrebu preciznog definisanja kriterijuma, posebno u dijelu pravosudnog ispita kao uslova za određene članove.

Na osnovu svega navedenog, Agencija ocjenjuje da novi Zakon o državnim službenicima i namještenicima sadrži određena unapređenja u odnosu na prethodna rješenja, ali i nedostatke čije bi dalje razmatranje doprinijelo jačanju profesionalnosti, transparentnosti i otpornosti sistema državne uprave na korupciju.


VD DIREKTORA
Dušan Drakić