



Crna Gora
Agencija za sprečavanje korupcije

Broj: 04-03-1414/6 -26

Datum: 29.06.2026. godine.

Shodno članu 82 i 83 Zakona o sprečavanju korupcije („Službeni list CG“, br.54/24, 41/26), postupajući po službenoj dužnosti, a u vezi sa anonimno podnešenom Inicijativom za ispitivanje mogućih koruptivnih rizika i nezakonitih praksi u Ministarstvu vanjskih poslova Crne Gore u vezi sa dodjelom diplomatskog zvanja i raspoređivanja u diplomatsko-konzularnoj mreži dana 04.06.2026. godine, Agencija za sprečavanje korupcije (u daljem tekstu: Agencija), donosi:

MIŠLJENJE

Agencija je, prepoznajući važnu ulogu procesa donošenja zakona, podzakonskih akata i drugih pravnih propisa, kao i njihovog sprovođenja, uz uočavanje eventualnih koruptivnih rizika i upućivanje preporuka za njihovo otklanjanje, uzela u razmatranje i analizirala proces dodjele diplomatskog zvanja i raspoređivanja u diplomatsko-konzularnoj mreži na osnovu odredbi Zakona o vanjskim poslovima, Pravilnika o načinu sticanja diplomatskog zvanja, uslovima i kriterijumima za napredovanje u više zvanje, kao i o kriterijumima i načinu ocjenjivanja diplomata, te Pravilnika o načinu sprovođenja internog oglasa za raspoređivanje na rad u diplomatsko-konzularnom predstavništvu, radi unapređenja prevencije korupcije i jačanja integriteta, u skladu sa međunarodnim i nacionalnim zakonodavstvom, kao i Metodologijom za procjenu rizika od korupcije u propisima u Crnoj Gori¹.

PREPORUKA: Neophodno je precizno normativno definisanje svih ključnih uslova i kriterijuma koji se odnose na sticanje diplomatskog zvanja, napredovanje i ocjenjivanje, naročito kroz uvođenje jasnih, objektivnih i mjerljivih indikatora za pojmove kao što su „odgovarajuće znanje“, „izvanredni rezultati u radu“, „analitičkog razmišljanja“ i sl., uz dodatno ograničavanje diskrecionih ovlašćenja rukovodilaca i ministra kroz jasno propisana pravila o obavezi pokretanja postupaka, standardizovanu sadržinu obrazloženih predloga i obavezno obrazlaganje odluka, uključujući i slučajeve odstupanja od propisanih rokova i redovnih procedura, kao i unapređenje sistema ocjenjivanja kroz detaljno razrađene kriterijume i standarde bodovanja, radi smanjenja prostora za

1

https://www.antikorupcija.me/media/documents/Inovirana_Metodologija_za_procjenu_rizika_od_korupcije_u_propisima_CG_oifS50k.pdf

subjektivnu procjenu i obezbjeđivanja ujednačene, dosljedne i transparentne primjene propisa u praksi.

OBRAZLOŽENJE

I POSTUPAK

Zakonom o sprečavanju korupcije propisana je nadležnost Agencije za sprečavanje korupcije da:

- shodno članu 82 stav 1- "... daje mišljenje na nacрте zakona i drugih propisa i opštih akata radi usklađivanja sa međunarodnim standardima iz oblasti antikoruptione;..."

- shodno članu 83 istog Zakona Agencija za sprečavanje korupcije 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.

Anonimno podnešena Inicijativa Agenciji, 04.06.2026. godine, odnosi se na ispitivanje mogućih koruptivnih rizika i nezakonitih praksi u Ministarstvu vanjskih poslova Crne Gore u vezi sa dodjelom diplomatskih zvanja i raspoređivanjem u diplomatsko-konzularnoj mreži.

U Inicijativi se posebno nalaže ispitivanje primjene člana 72 Zakona o vanjskim poslovima "koji predstavlja izuzetak od redovnog sistema karijerne diplomatije i omogućava prijem u diplomatsku službu bez konkursa isključivo za lica sa posebnim međunarodnim ugledom, izuzetnim diplomatskim iskustvom, značajnim naučnim, stručnim ili međunarodno relevantnim rezultatima", kako se navodi.

Nadalje, inicijativa se poziva na navode objavljene u istraživačkim tekstovima CIN-CG i medija Vijesti, iz kojih po inicijativi "proizilaze ozbiljne indicije da se pojedina diplomatska zvanja, raspoređivanja i unapređenja ne zasnivaju na principima profesionalne i karijerne diplomatije već na širokom diskrecionom odlučivanju bez jasno vidljivih i jednako primjenjivih kriterijuma".

Dodatno, podnosiocе inicijative "zabrinjava praksa da se pojedinim licima odmah po ulasku u diplomatsku službu dodjeljuju visoka diplomatska zvanja, poput prvog sekretara ili savjetnika, bez prethodno ostvarenih mandata, iskustva u diplomatsko-konzularnim poslovima i bez prolaska kroz redovni sistem karijernog napredovanja koji je propisan Zakonom o vanjskim poslovima".

Takođe, podnosioci u svom podnesku predlažu Agenciji, da u okviru svojih nadležnosti, izvrši detaljnu provjeru kriterijuma po kojima su dodjeljivana diplomatska zvanja, zakonitost i transparentnost postupka, eventualnog

postojanja sukoba interesa, političkog uticaja ili drugih oblika nedozvoljenog pogodovanja, načina primjene člana 72 Zakona o vanjskim poslovima, poštovanje principa karijerne diplomatije i eventualno postojanje koruptivnih rizika u sistemu odlučivanja unutar Ministarstva vanjskih poslova.

Ministarstvo pravde je, postupajući po zahtjevu Agencije kojim se traži informacija o tome da li je Ministarstvo vanjskih poslova prilikom izrade Predloga pravilnika o načinu sticanja diplomatskog zvanja, uslovima i kriterijumima za napredovanje u više zvanje, kao i kriterijumima i načinu ocjenjivanja diplomata („Službeni list CG“, br. 5/26 od 16. januara 2026. godine), izvršilo preliminarnu kontrolu propisa u dijelu procjene koruptivnih rizika, upućenog 04.06.2026. godine, dostavilo odgovor 09.06.2026. godine da navedeni propis nije bio dostavljen Ministarstvu pravde, te samim tim nije ni prosljeđen Agenciji u skladu sa članom 33a Poslovnika Vlade Crne Gore („Službeni list CG“, br. 48/17, 62/18, 121/23, 058/24 i 043/25).

Takođe, Ministarstvo vanjskih poslova je, postupajući po zahtjevu Agencije kojim se traže važeća pravna akta i dokumenta kojima se uređuje predmetna oblast, pored važećeg Zakona o vanjskim poslovima i Pravilnika o načinu sticanja diplomatskog zvanja, uslovima i kriterijumima za napredovanje u više zvanje, kao i kriterijumima i načinu ocjenjivanja diplomata („Službeni list CG“, br. 5/26 od 16. januara 2026. godine), dana 19. juna 2026. godine dostavilo i Pravilnik o načinu sprovođenja internog oglasa za raspoređivanje na rad u diplomatsko-konzularnom predstavništvu („Službeni list Crne Gore“, br. 29/19 od 24.05.2019).

Polazeći od navoda sadržanih u predmetnoj inicijativi, kao i od odgovora dobijenih od nadležnih ministarstava, Agencija je prepoznala potrebu za analizom propisa kojima se uređuje oblast dodjeljivanja diplomatskih zvanja i raspoređivanja u diplomatsko-konzularnoj mreži, te je predmet uzela u razmatranje i analizu radi sagledavanja eventualnih koruptivnih rizika, kao i međusobne pravne usklađenosti važećih propisa u predmetnoj oblasti.

II ANALIZA PROPISA

Zakonom o vanjskim poslovima („Službeni list Crne Gore“, br. 070/17 od 27.10.2017. godine), pored uređivanja načina vršenja vanjskih poslova, nadležnosti i organizacije rada Ministarstva vanjskih poslova, kao i osnivanja i rada diplomatsko-konzularnih predstavništava Crne Gore u inostranstvu, uređuju se i diplomatska i konzularna zvanja, uslovi i način njihovog sticanja, kao i prava i dužnosti diplomata i drugih zaposlenih u Ministarstvu.

Predmetni Zakon u članu 65 navodi koja su to zvanja obuhvaćena kao diplomatska. Propisuje se da se diplomatska zvanja određuju prema opšteprihvaćenim pravilima diplomatske službe. Hijerarhija diplomatskih zvanja, od najnižeg ka najvišem, obuhvata: atašea, trećeg sekretara, drugog sekretara,

prvog sekretara, savjetnika, prvog savjetnika, opunomoćenog ministra (odnosno ministra savjetnika) i ambasadora kao najviše diplomatsko zvanje.

Uslovi za sticanje diplomatskog zvanja kao i način zasnivanja radnog odnosa propisani su članovima 67, 68, 69, 70, 71 i 72 Zakona.

Naime, u članu 67 Zakona, pored opštih uslova koji su propisani zakonom kojim se uređuju prava i dužnosti državnih službenika i namještenika i uslova utvrđenih aktom o sistematizaciji Ministarstva vanjskih poslova, propisani su i uslovi koji se odnose na položen diplomatsko-konzularni ispit, odnosno viši diplomatsko-konzularni ispit, odgovarajuće znanje jednog ili više stranih jezika, odgovarajuće znanje iz oblasti vanjske politike, međunarodnih odnosa i međunarodnog prava kao i odgovarajuće psiho-fizičke sposobnosti. Takođe, istim članom se i precizira da nivo poznavanja stranih jezika će se utvrđivati prema Zajedničkom evropskom okviru za žive jezike Savjeta Evrope sa oznakama C1, B2 i B1.

Po članu 68 Zakona, državni službenik koji ispunjava uslove za polaganje diplomatsko-konzularnog ispita, može zasnovati radni odnos, tj. steći diplomatsko zvanje čak iako taj ispit nije položio, najkasnije u roku od jedne godine od dana zasnivanja radnog odnosa, odnosno od dana raspoređivanja.

Za taj period od godinu dana, bez položenog diplomatsko-konzularnog ispita državni službenik privremeno stiče zvanje atašea, trećeg, drugog i prvog sekretara, u skladu sa njegovim radnim iskustvom kao i profesionalnim znanjima i vještinama. U stavu 3 istog člana, propisuje se da državnom službeniku koji ne položi diplomatsko-konzularni ispit u roku od godinu dana od zasnivanja radnog odnosa, odnosno raspoređivanja, prestaje radni odnos u Ministarstvu.

Napredovanje diplomata u više zvanje, uređeno je članom 69 Zakona na način da se u više zvanje može napredovati ukoliko se ispune uslovi propisani za više zvanje kao i dobije odgovarajuća ocjena rada. U drugom stavu istog člana, propisuje se izuzetak po kojem zbog izvanrednih rezultata rada, na obrazložen predlog rukovodioca organizacione jedinice, ministar vanjskih poslova može vanredno unaprijediti zaposlenog u više zvanje, iako ne ispunjava neke od uslova propisanih za više zvanje, jedanput u diplomatskoj karijeri.

U posljednjem stavu istog zakona propisano je da uslovi za napredovanje u više zvanje, kriterijume i način ocjenjivanja diplomata, kao i način sticanja diplomatskog zvanja, odnosno napredovanja propisuje Ministarstvo.

Propisivanje opštih i posebnih uslova kao i način zasnivanja radnog odnosa propisan je članovima 70, 71 i 72 Zakona.

Radni odnos u Ministarstvu vanjskih poslova zasniva se u skladu sa propisima koji uređuju prava i obaveze državnih službenika, ovim zakonom i internim aktima Ministarstva. Osim opštih uslova za zaposlenje, lica koja se zapošljavaju ili raspoređuju na diplomatska radna mjesta moraju ispunjavati i posebne uslove: poznavanje stranih jezika, odgovarajuća znanja iz oblasti vanjske politike, međunarodnih odnosa i međunarodnog prava, potrebne psiho-fizičke sposobnosti i nepostojanje bezbjednosnih smetnji. Nivo znanja stranih jezika utvrđuje se prema Zajedničkom evropskom okviru za jezike (nivoi C1, B2 i B1), dok se bezbjednosne smetnje provjeravaju kroz bezbjednosnu provjeru u skladu sa zakonom. Ministarstvo bliže propisuje kriterijume i način provjere znanja stranih jezika, stručnih znanja i psiho-fizičkih sposobnosti. U članu 72 Zakona

posebno se propisuje da ako ovim Zakonom nije drugačije određeno, da će se zasnivanje radnog odnosa u Ministarstvu vršiti u skladu sa propisima kojima se uređuju prava i obaveze državnih službenika i namještenika.

Zasnivanje radnog odnosa bez javnog oglašavanja (član 72 Zakona), propisuje da kada potrebe vršenja diplomatskih poslova to opravdavaju, ministar vanjskih poslova može bez javnog oglašavanja donijeti rješenje o zasnivanju radnog odnosa sa odgovarajućim iskustvom u naučno-istraživačkom radu, značajnim diplomatskim iskustvom, profesionalnim znanjima i vještinom ili iskustvom u radu i međunarodnim i drugim organizacijama. Na ovaj način, može se zasnovati radni odnos na određeno vrijeme.

Naime, članovi 67 i 70 Zakona o vanjskim poslovima propisuju uslove za sticanje diplomatskog zvanja i zasnivanje radnog odnosa na diplomatskim poslovima, pri čemu koriste formulacije kao što su „odgovarajuće znanje jednog ili više stranih jezika“, „odgovarajuća znanja iz oblasti vanjske politike, međunarodnih odnosa i međunarodnog prava“ i „odgovarajuće psiho-fizičke sposobnosti“. Prema Metodologiji za procjenu rizika od korupcije u propisima, upotreba opštih i nepreciznih izraza može predstavljati rizik jer ostavlja prostor za različita tumačenja i diskreciono odlučivanje od strane organa nadležnog za njihovu primjenu.

Iako oba člana predviđaju da se nivo poznavanja stranih jezika utvrđuje prema Zajedničkom evropskom okviru za žive jezike (C1, B2 i B1), ostali uslovi nijesu detaljnije razrađeni u samom zakonu. Posebno su neodređeni kriterijumi za procjenu „odgovarajućih znanja“ i „odgovarajućih psiho-fizičkih sposobnosti“, zbog čega njihova sadržina zavisi od podzakonskih akata koje donosi Ministarstvo. Ukoliko ti kriterijumi nijesu jasno, objektivno i mjerljivo definisani, postoji rizik od subjektivne procjene kandidata, neujednačene primjene propisa i mogućeg favorizovanja pojedinih lica.

Takođe, praznine u pogledu prevencije i diskreciona ovlašćenja su uočljiva u članovima 69 i 72 Zakona.

Član 69 Zakona propisuje mogućnost redovnog napredovanja diplomata u više zvanje ukoliko ispunjavaju propisane uslove i ostvaruju odgovarajuću ocjenu rada. Međutim, poseban koruptivni rizik proizlazi iz odredbe koja ministru vanjskih poslova omogućava da, na obrazloženi predlog rukovodioca organizacione jedinice, vanredno unaprijedi zaposlenog u više zvanje i kada ne ispunjava pojedine propisane uslove, ukoliko je ostvario „izvanredne rezultate u radu“. Ovakve formulacije mogu predstavljati rizik jer nijesu zasnovane na jasno definisanim, objektivnim i mjerljivim kriterijumima. Pojam „izvanredni rezultati u radu“ nije bliže određen zakonom, što ostavlja prostor za subjektivno tumačenje i različitu primjenu u praksi. Na taj način stvara se mogućnost favorizovanja pojedinih zaposlenih, odnosno donošenja odluka koje nijesu zasnovane isključivo na profesionalnim i unaprijed utvrđenim kriterijumima. Dodatno, zakon ne propisuje sadržaj i standarde obrazloženja predloga za vanredno unapređenje,

pa se značajan dio odlučivanja zasniva na procjeni rukovodioca organizacione jedinice i ministra.

Eventualni koruptivni rizici mogu biti izraženi i u članu 72 Zakona, koji omogućava ministru vanjskih poslova da, kada to opravdavaju potrebe vršenja diplomatskih poslova, bez javnog oglašavanja donese rješenje o zasnivanju radnog odnosa sa licima koja posjeduju odgovarajuće iskustvo u naučno-istraživačkom radu, značajno diplomatsko iskustvo, profesionalna zvanja i vještine ili iskustvo rada u međunarodnim i drugim organizacijama. Ova odredba predstavlja odstupanje od načela transparentnosti, jednakog pristupa i konkurentnosti pri zapošljavanju u javnoj upravi. Izostankom javnog oglasa smanjuje se mogućnost da se za radno mjesto prijavi širi krug kandidata i ograničava se javna kontrola postupka izbora.

Dodatni rizik proizlazi iz korišćenja opštih i nedovoljno preciznih izraza kao što su „kad potrebe vršenja diplomatskih poslova to opravdavaju“, „odgovarajuće iskustvo“, „značajno diplomatsko iskustvo“, „profesionalna zvanja i vještine“ i slično. Kako zakon ne definiše sadržaj ovih pojmova niti propisuje objektivne kriterijume za njihovu procjenu, ministru se ostavlja širok prostor za diskreciono odlučivanje o tome kada će primijeniti izuzetak od javnog oglašavanja i koja lica ispunjavaju uslove za prijem u radni odnos. Takvo normativno rješenje može stvoriti uslove za favorizovanje pojedinih kandidata, netransparentno zapošljavanje i zaobilaženje redovnih procedura predviđenih za prijem državnih službenika.

Posmatrano sa stanovišta procjene koruptivnih rizika, oba člana sadrže elemente koji mogu povećati rizik od proizvoljnog odlučivanja. Član 69 prvenstveno nosi rizik zbog širokih diskrecionih ovlašćenja pri vanrednom unapređenju zaposlenih, dok član 72 predstavlja izraženiji rizik jer omogućava zapošljavanje bez javnog oglašavanja i bez dovoljno precizno definisanih kriterijuma za primjenu tog izuzetka. Rizici bi bili značajno umanjeni preciznijim normiranjem uslova, uvođenjem objektivnih i mjerljivih kriterijuma za ocjenu izuzetnih rezultata i stručnih kvalifikacija, kao i propisivanjem dodatnih mehanizama transparentnosti i kontrole u postupcima zapošljavanja i napredovanja.

Pravilnik o načinu sticanja diplomatskog zvanja, uslovima i kriterijumima za napredovanje u više zvanje, kao i kriterijumima i načinu ocjenjivanja diplomata („Službeni list CG“, br.5/26 od 16. januara 2026. godine), propisuje uslove za sticanje diplomatskog zvanja, uslova za napredovanje u više zvanje kao i kriterijume za napredovanje u diplomatsko zvanje, kriterijume i način ocjenjivanja diplomata.

Netransparentan početak procesa ogleđa se u članovima 3 i 4 predmetnog Pravilnika. Član 3 Pravilnika propisuje da državni službenik koji je najmanje godinu dana radio u Ministarstvu vanjskih poslova i koji ispunjava zakonom propisane uslove za sticanje diplomatskog zvanja, stiče diplomatsko zvanje na

osnovu obrazloženog predloga nadležnog rukovodioca organizacione jedinice u kojoj je zaposlen ili raspoređen, dok član 4 Pravilnika propisuje da ministar vanjskih poslova donosi odluku o napredovanju diplomate u više diplomatsko zvanje na osnovu obrazloženog predloga nadležnog rukovodioca organizacione jedinice. Odluka se, po pravilu, donosi najkasnije u roku od 30 dana od dostavljanja predloga.

Ovakvo normativno rješenje može predstavljati rizik od favorizovanja pojedinaca, jer ostvarivanje prava na sticanje ili napredovanje u diplomatskom zvanju ne zavisi isključivo od ispunjenosti zakonom propisanih uslova, već i od prethodne volje rukovodioca da podnese predlog. Pravilnik ne predviđa obavezu pokretanja postupka kada su uslovi ispunjeni, niti mehanizam pravne zaštite u slučaju da rukovodilac odbije da podnese predlog bez valjanog obrazloženja. Time se stvara mogućnost neujednačene primjene propisa, favorizovanja pojedinih službenika ili stvaranja odnosa zavisnosti između zaposlenog i rukovodioca.

Dodatni rizik proizlazi iz činjenice da ministar donosi konačnu odluku o napredovanju. Iako je propisano da se odluka donosi u roku od 30 dana, upotreba formulacije „po pravilu” čini taj rok neobavezujućim. Metodologija za procjenu rizika od korupcije posebno upozorava na rizike koji proizlaze iz neodređenih ili relativizovanih rokova, jer oni mogu dovesti do pravne nesigurnosti i proizvoljnog postupanja. U konkretnom slučaju, Pravilnik ne propisuje u kojim situacijama ministar može odstupati od roka od 30 dana, koliko takvo odstupanje može trajati niti obavezu posebnog obrazloženja zbog kašnjenja.

Zbog toga postoji mogućnost da se odlučivanje o napredovanju neopravdano odlaže, što može predstavljati mehanizam indirektnog pritiska na zaposlene ili sredstvo selektivnog postupanja prema pojedinim diplomatama. Nedostatak preciznih rokova i jasnih kriterijuma za odlučivanje umanjuje transparentnost postupka i otežava kontrolu zakonitosti i objektivnosti donesenih odluka.

Potencijalni koruptivni rizik u vezi sa članom 6 Pravilnika, koji se odnosi na vanredno napredovanje iz člana 69 Zakona o vanjskim poslovima, ogleda se u tome što se, iako se propisuje obaveza polaganja diplomatsko-konzularnog ispita u roku od godinu dana od vanrednog napredovanja, kao i mogućnost vraćanja na prethodno zvanje ukoliko ispit ne bude položen, sam institut vanrednog napredovanja nije suštinski razrađen kroz kriterijume za njegovo odobravanje. Naime, Pravilnik ne definiše niti operacionalizuje pojam „izvanredni rezultati” koji predstavlja osnov za primjenu člana 69 stav 2 Zakona, čime nastaje regulatorna praznina koja omogućava da se ključna odluka o napredovanju zasniva na širokom i nepreciznom diskrecionom prostoru bez jasno utvrđenih objektivnih i mjerljivih standarda, što otvara mogućnost neujednačene primjene propisa, favorizovanja pojedinaca i nedostatka efektivne eksterne kontrole nad odlukama o vanrednom unapređenju.

Član 8 predmetnog propisa propisuje da se ocjenjivanje diplomata vrši radi praćenja njihovog rada, i to prema više kriterijuma koji obuhvataju planiranje i izvršavanje zadataka, poštovanje profesionalne etike, kvalitet i kvantitet rada, realizaciju zadataka, poštovanje rokova, usklađivanje sa prioritetima Ministarstva, inovativnost i kreativnost, kao i vještine pismenog i usmenog izražavanja, komunikacije i timskog rada. Kriterijumi poput „inovativnost i kreativnost“, „vještina komunikacije“, „pismeno i usmeno izražavanje“ i slični nijesu mjerljivi na objektivna načina niti su propisani jasni indikatori za njihovo ocjenjivanje. Zbog toga se ostavlja značajan prostor za subjektivnu procjenu rukovodioca, koji samostalno određuje šta predstavlja „kreativnost“ ili „dobru komunikaciju“, što može dovesti do različitog ocjenjivanja u istim ili sličnim situacijama. Ovakva nepreciznost povećava rizik od favorizovanja pojedinih diplomata ili, suprotno, diskriminacije.

Član 9 Pravilnika propisuje da rukovodilac organizacione jedinice predlaže ocjenu rada diplomate tako što svakom kriterijumu dodjeljuje ocjenu od 1 do 3. Konačna ocjena se dobija matematičkim izračunavanjem prosjeka svih ocjena, a na osnovu dobijenog rezultata određuje se konačna kategorija ocjene („ističe se“, „dobar“ ili „ne zadovoljava“). Prije konačnog utvrđivanja ocjene, rukovodilac je dužan da upozna diplomatu sa predlogom ocjene i omogući mu izjašnjenje, o čemu se sačinjava službena zabilješka. Konačnu ocjenu rada donosi ministar rješenjem. Rizik diskrecionog ocjenjivanja iz člana 9 ogleda se u tome što, iako se ocjenjivanje formalno vrši numerički (ocjenama od 1 do 3 po kriterijumu) i konačan rezultat se dobija matematičkim izračunavanjem prosjeka, stvarna ocjena u velikoj mjeri zavisi od subjektivne procjene rukovodioca za svaki pojedinačni kriterijum, pa se matematička formula javlja kao mehanizam koji daje privid objektivnosti, dok suštinski ostaje širok prostor za diskreciono i potencijalno ciljano bodovanje, pri čemu i male razlike u pojedinačnim ocjenama mogu odlučujuće uticati na konačnu kategoriju (npr. prelazak praga za ocjenu „ističe se“). Dodatno, postoji rizik neujednačene primjene jer nijesu propisani jasni i mjerljivi standardi za dodjelu ocjena 1, 2 i 3 po kriterijumima, što može dovesti do različite prakse među rukovodiocima i nejednakog tretmana diplomata u zavisnosti od organizacione jedinice ili ličnog odnosa sa ocjenjivačem, dok formalne procesne garancije, poput upoznavanja diplomate sa predlogom ocjene i mogućnosti izjašnjenja, ne obezbjeđuju suštinsku kontrolu jer konačnu ocjenu i dalje donosi ministar, čime se dodatno potvrđuje visok nivo hijerarhijske diskrecije u postupku ocjenjivanja.

U članu 10 stav 6 ocjenjivanje diplomate u slučaju upražnjenog mjesta šefa diplomatsko-konzularnog predstavništva povjerava se „rukovodiocu koji koordiniše radom tog diplomatsko-konzularnog predstavništva“. Ovakva formulacija nije precizno određena jer nije jasno definisano koja tačno funkcija u Ministarstvu vrši ovu ulogu, niti na osnovu kojih kriterijuma se određuje lice koje „koordiniše“ rad predstavništva. Time se stvara nejasnoća u pogledu nadležnosti i mogućnost da ocjenu donosi osoba koja nema neposredan i kontinuiran uvid u

rad diplomate, što može uticati na objektivnost i ujednačenost ocjenjivanja i dovesti do neujednačene prakse u primjeni ovog pravila.

Analizom Pravilnika o načinu sprovođenja internog oglasa za raspoređivanje na rad u diplomatsko-konzularnom predstavništvu ("Službeni list Crne Gore", br. 029/19 od 24.05.2019), uočeni su određeni elementi koji mogu predstavljati potencijalne koruptivne rizike, prvenstveno u pogledu mogućnosti subjektivnosti prilikom ocjenjivanja kandidata i mehanizama za sprječavanje sukoba interesa u radu Komisije koja ministru predlaže kandidate.

Član 5 Pravilnika propisuje da kandidat uz prijavu na interni oglas prilaže mišljenje rukovodioca organizacione jedinice u kojoj je raspoređen, koje se, između ostalog, odnosi na ocjenu njegove radne uspješnosti i sposobnosti. Iako ovakvo mišljenje može predstavljati relevantan element u postupku izbora, Pravilnikom nijesu bliže propisani kriterijumi na osnovu kojih se ono sačinjava. Ukoliko ne postoje jasno definisani i mjerljivi kriterijumi za davanje ovog mišljenja, može se otvoriti prostor za različita tumačenja i subjektivnu procjenu rukovodioca. U skladu sa Metodologijom za procjenu koruptivnih rizika, ovakva rješenja mogu predstavljati potencijalni koruptivni rizik, jer povećavaju stepen diskrecionog odlučivanja i mogu uticati na dosljednost i objektivnost postupka ocjenjivanja kandidata. Takođe, u članu 8 istog Pravilnika, iako intervju predstavlja relevantan instrument za procjenu kompetencija kandidata, nijesu propisani jasni i mjerljivi kriterijumi (npr. bodovna lista ili unaprijed definisani indikatori) za ocjenu vještina koje se provjeravaju tokom razgovora. U tom smislu, ocjenjivanje vještina poput „analitičkog razmišljanja“ ili „motivacije“ ostaje u značajnoj mjeri zasnovano na diskrecionoj procjeni Komisije. Pravilnikom u članu 6 nije detaljno uređen način formiranja Komisije niti su bliže propisana pravila njenog rada, uključujući interne procedure odlučivanja, način vrednovanja kandidata i mehanizme obezbjeđivanja transparentnosti u radu. Ovakva normativna nedorečenost može dovesti do neujednačene prakse u radu Komisije i otežati uvid u način na koji se donose odluke.

Radi otklanjanja identifikovanih potencijalnih koruptivnih rizika, potrebno je razmotriti izmjene i dopune Pravilnika u pravcu preciznijeg normativnog uređenja kriterijuma i procedura u postupku sprovođenja internog oglasa za raspoređivanje na rad u diplomatsko-konzularnom predstavništvu. Prije svega, neophodno je propisati jasne, objektivne i mjerljive kriterijume za izradu mišljenja rukovodioca organizacione jedinice, kako bi se ograničio prostor za subjektivnu procjenu i obezbijedila ujednačenost u ocjenjivanju kandidata. Takođe, potrebno je uvesti standardizovane i unaprijed definisane kriterijume ocjenjivanja tokom intervjua, uključujući bodovnu listu ili indikatore za procjenu pojedinačnih kompetencija, kao što su analitičko razmišljanje i motivacija, radi smanjenja diskrecionog odlučivanja Komisije.

Dodatno, potrebno je detaljno urediti način formiranja i rada Komisije, uključujući interna pravila postupanja, način donošenja odluka, kriterijume vrednovanja kandidata, kao i mehanizme obezbjeđivanja transparentnosti i sljedivosti u procesu odlučivanja. U tom smislu, preporučuje se i uvođenje obaveze dokumentovanja i obrazlaganja svih ključnih faza postupka, radi jačanja pravne sigurnosti, dosljednosti i objektivnosti u primjeni propisa.

III ZAKLJUČNE OCJENE:

Na osnovu izvršene analize zakonskih i podzakonskih odredbi, može se zaključiti da normativni okvir koji uređuje diplomatska zvanja, napredovanje i ocjenjivanje u značajnoj mjeri sadrži elemente koji ostavljaju prostor za široko diskreciono odlučivanje nadležnih rukovodilaca i ministra. Iako je sistem formalno uređen kroz više nivoa kriterijuma, ocjenjivanja i procedura, u praksi se uočava nedovoljna preciznost ključnih pojmova i standarda, što utiče na ujednačenost i predvidljivost njihove primjene.

Posebno je izražen problem upotrebe opštih i nepreciznih formulacija poput „odgovarajuće znanje“, „odgovarajuće psiho-fizičke sposobnosti“, „izvanredni rezultati u radu“, „inovativnost i kreativnost“ i sličnih termina, koji nijesu dodatno razrađeni jasnim, objektivnim i mjerljivim indikatorima. Takva rješenja omogućavaju različita tumačenja u praksi i dovode do toga da konačna odluka u velikoj mjeri zavisi od individualne procjene rukovodilaca, a ne isključivo od unaprijed definisanih i provjerljivih kriterijuma.

Dodatno, značajan dio procesa ocjenjivanja, napredovanja i raspoređivanja zasniva se na diskrecionim ovlaštenjima rukovodilaca i ministra, kako u pogledu pokretanja postupka (kroz obrazložene predloge), tako i u pogledu konačnog odlučivanja. U određenim slučajevima prisutna je i relativizacija procesnih rokova, kao i mogućnost odstupanja od redovnih procedura, načina formiranja i rada komisije, što dodatno utiče na pravnu sigurnost i transparentnost sistema.

Sistem ocjenjivanja, iako formalno zasnovan na numeričkim kriterijumima i matematičkim formulama, u suštini ostavlja značajan prostor za subjektivno vrednovanje učinka, pri čemu se kroz bodovanje pojedinih kriterijuma može odlučujuće uticati na konačnu ocjenu i status diplomate. Time se stvara razlika između formalne objektivizacije i stvarne prakse odlučivanja, gdje individualna procjena i hijerarhijska struktura imaju dominantnu ulogu.

U skladu sa standardima Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije (UNCAC)², javna uprava i sistemi zapošljavanja i napredovanja u javnoj službi treba da budu zasnovani na principima efikasnosti, transparentnosti i objektivnih kriterijuma, uz jasno ograničavanje diskrecionog odlučivanja. Član 7 Konvencije posebno naglašava da države ugovornice treba da uspostave i održavaju

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

sisteme zapošljavanja i napredovanja u javnoj službi koji se zasnivaju na načelima zasluga, pravičnosti i mjerljivih kriterijuma, uz obezbjeđivanje odgovarajućih procedura koje sprečavaju proizvoljnost i favorizovanje. Takođe, član 5 Konvencije obavezuje države da razvijaju i sprovode efikasne i koordinisane antikorupcijske politike koje promovišu integritet, odgovornost i vladavinu prava u upravljanju javnim poslovima. U tom smislu, međunarodni standardi ukazuju da neprecizno definisani pojmovi, široka diskreciona ovlašćenja i nedovoljno razrađeni kriterijumi u postupcima zapošljavanja, ocjenjivanja i napredovanja u javnoj službi mogu dovesti do neujednačene primjene propisa i smanjenja transparentnosti procesa, čime se slabi povjerenje u institucionalni sistem i narušava princip merit sistema.

Na osnovu svega navedenog, može se zaključiti da postojeći normativni okvir u oblasti diplomatske službe zahtijeva dodatno preciziranje kriterijuma i standarda, naročito u dijelu definisanja uslova za napredovanje, vanredno unapređenje i ocjenjivanje rada. Jačanje objektivnih i mjerljivih kriterijuma, kao i smanjenje prostora za neograničenu diskreciju, doprinijelo bi većoj transparentnosti, ujednačenosti primjene propisa i jačanju povjerenja u sistem profesionalnog napredovanja u diplomatskoj službi.

