



Crna Gora
Agencija za sprečavanje korupcije

Broj:UPI 02-03-129/¹² - 2024

AGENCIJA ZA SPREČAVANJE KORUPCIJE, na osnovu člana 34 stav 2, članova 38, 39, 41 i 97 stav 1 tačka 3 Zakona o sprečavanju korupcije ("Službeni list Crne Gore", br. 54/24), člana 113 stav 1 tačka 2 Zakona o upravnom postupku ("Službeni list Crne Gore", br. 56/14, 20/15, 40/16, 37/17) postupajući po službenoj dužnosti u odnosu na podnijetu inicijativu NVO [REDACTED] od 25.12.2024. godine u postupku odlučivanja o sukobu interesa javne funkcionerke A [REDACTED] DŽ [REDACTED] nakon sprovedenog postupka donijela je dana 04.11.2025. godine,

ODLUKU

UTVRĐUJE SE da javna funkcionerka A [REDACTED] DŽ [REDACTED] nije prekršila član 9 Zakona o sprečavanju korupcije jer je istovremeno sa javnom funkcijom [REDACTED] Fonda rada zaposlena u Fondu rada kao samostalna savjetnica I za opšte i kadrovske poslove.

O b r a z l o ž e n j e

Agencija za sprečavanje korupcije (u daljem tekstu: Agencija) je u vršenju prava i dužnosti utvrđenih Zakonom o sprečavanju korupcije, po službenoj dužnosti u odnosu na podnijetu inicijativu od 25.12.2024. godine pokrenula postupak zbog mogućeg kršenja člana 9 Zakona o sprečavanju korupcije od strane javne funkcionerke DŽ [REDACTED] A [REDACTED] jer je imenovana odlukom Vlade Crne Gore postavljena na mjesto [REDACTED] Fonda rada i istovremeno je zaposlena u Fondu rada kao samostalna savjetnica I za opšte i kadrovske poslove te kako ista nije predstavница zaposlenih u tom tijelu već Vlade da se nalazi u sukobu interesa.

Saglasno članu 39 Zakona o sprečavanju korupcije, javna funkcionerka je u izjašnjenju navela da su nadležnosti direktora i Upravnog odbora jasno definisane zakonom i statutom Fonda rada i razdvojene kao nadležnost upravljanja i rukovođenja u kojima međusobno nema preklapanja. Nadalje je navela da je stalno zaposlena u Fondu rada i obavlja sledeće poslove: praćenje propisa i opštih akata, priprema pojedinačnih akata o ostvarivanju prava iz radnih odnosa za zaposlene, dostavljanje podataka Fondu PIO, izrada rješenja o godišnjem odmoru,

vođenje personalne kadrovske evidencije zaposlenih i slično. Radni zadaci koje obavlja nijesu predmet razmatranja Upravnog odbora niti o njima odlučuje Upravni odbor a isto potvrđuje i pisani akt izdat na njen zahtjev od strane ovlaštenog lica Fonda rada koji dostavlja kao dokaz. U odnosu na navode iz inicijative da odlučuje o izvještajima koje sama priprema, navela je da iako u njene radne obaveze kao službenika ne spada izrada izvještaja, nema ovlaštenja za potpisivanje akata i ima nadređenog načelnika koji kontroliše njen rad. Što se tiče javnih nabavki, izvještaja i plana, koji se takođe navode u inicijativi, za te poslove je određen drugi službenik, mada u Fondu rada već godinama nema javnih nabavki jer se ne raspolaze finansijskim sredstvima za iste. Naglasila je da radno mjesto samostalni svajetnik i za opšte i kadrovske poslove nije funkcionersko radno mjesto, obavlja samo jednu javnu funkciju, što se ne kosi sa Zakonom o sprečavanju korupcije i samim tim ne predstavlja domen nadležnosti Agencije za sprečavanje korupcije u smislu sukoba interesa. Što se tiče nadležnosti Upravnog odbora koje se odnose na izbor i razrješenje direktora navela je da u Fondu rada takođe postoji obavezan član Upravnog odbora iz reda zaposlenih koji se imenuje na predlog direktora u čijem izboru kasnije taj član i učestvuje, što predstavlja veći eventualni potencijal za sukob interesa u odnosu na člana kojeg imenuje Vlada Crne Gore kao u njenom slučaju.

Agencija je u cilju utvrđivanja činjenica i okolnosti potrebnih za donošenje pravilne i zakonite odluke, sprovedla postupak i izvela dokaze i to: izvršila uvid u registar javnih funkcionera, izvršila uvid u dopis Fonda rada broj 01-082-24/2-2025 od 28.01.2025. godine, izvršila uvid u rješenje o raspoređivanju broj 01-082-350/3-24 od 12.12.2024. godine, izvršila uvid u statut Fonda rada ("SL. list CG" br. 121/20 i 122/20), izvršila uvid u poslovnik o radu Upravnog odbora Fonda rada broj 01-59/1-21 od 16.02.2021. godine, izvršila uvid u rješenje o imenovanju predsjednice Upravnog odbora Fonda rada broj 10-100/24-6023/3 od 01.11.2024. godine.

Uvidom u registar javnih funkcionera, utvrđuje se da javna funkcionerka obavlja funkciju predsjednice Upravnog odbora Fonda rada od 01.11.2024. godine.

Uvidom u dopis Fonda rada broj 01-082-24/2-2025 od 28.01.2025. godine, utvrđuje se da je isti dostavljen na zahtjev javne funkcionerke da je javna funkcionerka shodno Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u Fondu rada zadužena za vršenje poslova koji se odnose na: praćenje propisa i opštih akata Fonda, pripremu pojedinačnih akata o ostvarivanju prava iz radnog odnosa (dostavljenje podataka Fondu penzijskog i invalidskog osiguranja, priprema rješenja o godišnjem odmoru zaposlenima i sl.), vođenje Centrale kadrovske evidencije, personalne i druge evidencije iz oblasti rada. Nadalje je navedeno da djelokrug poslova radnog mjesta javne funkcionerke ne obuhvata vršenje poslova javnih nabavki, niti pripremu odnosno izradu akata koja su u djelokrugu nadležnosti Upravnog odbora Fonda rada i koja se prezentiraju Upravnom odboru kao organu upravljanja Fonda.

Uvidom u rješenje o raspoređivanju broj 01-082-350/3-24 od 12.12.2024. godine, utvrđuje se da je javna funkcionerka dana 12.12.2024. godine raspoređena na radno mjesto samostalna savjetnica I za opšte i kadrovske poslove u Službi za opšte poslove i finansije, redni broj 10, na neodređeno vrijeme, počev od 12.12.2024. godine.

Uvidom u statut Fonda rada ("SL. list CG" br. 121/20 i 122/20), utvrđuje se da je članom 8 propisano da su organi Fonda saglasno zakonu Upravni odbor i direktor dok je članom 9 propisano da je Upravni odbor organ upravljanja Fondom te da saglasno zakonu donosi Statut Fonda rada, usvaja godišnji program rada i finansijski plan, podnosi izvještaj o radu i finansijski izvještaj Vladi, donosi opšta akta Fonda, imenuje i razrješava direktora Fonda, usvaja godišnji izvještaj o finansijskom poslovanju Fonda, odlučuje o korišćenju sredstava Fonda, predlaže mjere za unapređenje rada Fonda, usvaja Plan javnih nabavki i Izvještaj o sprovedenim postupcima javnih nabavki i zaključenim ugovorima o javnim nabavkama.

Uvidom u poslovnik o radu Upravnog odnora Fonda rada broj 01-59/1-21 od 16.02.2021. godine, utvrđuje se da je članom 4 propisano da se rješenjem Vlade Crne Gore imanuju članovi Upravnog odbora i predsjednik Upravnog odbora, članom 9 je propisano da predsjednik Upravnog odbora predstavlja Upravni odbor, potpisuje akte i odluke koje donosi Upravni odbor, potpisuje rješenje o imenovanju direktorra Fonda rada i druge poslove u skladu sa zakonom i Statutom dok je članom 27 propisano da se u Upravnom odboru odlučuje glasanjem, da Upravni odbor donosi odluke većinom glasova ukupnog broja članova.

Uvidom u rješenje o imenovanju [REDAKCIJA] Fonda rada broj 10-100/24-6023/3 od 01.11.2024. godine, utvrđuje se da je javna funkcionerka dana 01.11.2024. godine imenovana za [REDAKCIJA] Fonda rada kao predstavnik Vlade Crne Gore.

Članom 5 Zakona o Fondu rada ("Službeni list CG" broj 80/20) propisano je da su organi Fonda Upravni odbor i direktor, članom 6 propisano je da Fondom upravlja Upravni odbor, u skladu sa ovim zakonom i statutom Fonda da Upravni odbor imenuje i razrješava Vlada kao i da Upravni odbor ima devet članova, i to: četiri predstavnika Vlade koje predlaže starješina organa državne uprave nadležnog za poslove rada; dva predstavnika reprezentativne organizacije sindikata na nivou Crne Gore registrovane kod organa državne uprave nadležnog za poslove rada (u daljem tekstu: Ministarstvo) koje predlaže taj sindikat; dva predstavnika reprezentativnog udruženja poslodavaca na nivou Crne Gore koje predlaže to udruženje poslodavaca; jednog predstavnika iz reda zaposlenih u Fondu kojeg predlaže direktor Fonda te da Upravni odbor ima predsjednika kojeg imenuje i razrješava Vlada, iz redova članova Odbora da mandat članova Upravnog odbora

traje četiri godine i da ako je u Upravnom odboru predviđen manji broj predstavnika reprezentativnih sindikata u odnosu na broj reprezentativnih sindikata, na odgovarajućem nivou, primjenjuje se princip rotacije, u skladu sa njihovim posebnim sporazumom i ako ima više reprezentativnih udruženja poslodavaca, člana Upravnog odbora predlaže reprezentativno udruženje poslodavaca koje ima veći procenat zaposlenih u privredi Crne Gore. Nadalje, članom 7 Zakona o Fondu rada propisano je da Upravni odbor Fonda: donosi Statut Fonda rada; donosi godišnji program rada i finansijski plan; podnosi izvještaj o radu i finansijski izvještaj Vladi; donosi opšte akte Fonda; imenuje i razrješava direktora Fonda; usvaja godišnji izvještaj o finansijskom poslovanju Fonda; odlučuje o korišćenju sredstava Fonda; predlaže mjere za unapređenje rada Fonda; usvaja Plan javnih nabavki i izvještaj o sprovedenim postupcima javnih nabavki i zaključenim ugovorima o javnim nabavkama i obavlja druge poslove utvrđene zakonom te da Upravni odbor donosi odluke većinom glasova ukupnog broja svojih članova ako statutom Fonda za odlučivanje o pojedinim pitanjima nije predviđena druga kvalifikovana većina.

Članom 9 stav 1 Zakona o sprečavanju korupcije propisano je da je javni funkcioner dužan da svoju funkciju vrši na način da javni interes ne podredi privatnom, kao i da ne izazove sukob interesa u vršenju javne funkcije dok je stavom 2 istog člana propisano da sukob interesa u vršenju javne funkcije postoji kad privatni interes javnog funkcionera utiče ili može uticati na nepristrasnost javnog funkcionera u vršenju javne funkcije, kao i u drugim situacijama koje mogu dovesti do sukoba interesa.

Nakon ocjene izvedenih dokaza i to: dopisa Fonda rada broj 01-082-24/2-2025 od 28.01.2025. godine, rješenja o raspoređivanju broj 01-082-350/3-24 od 12.12.2024. godine, statuta Fonda rada ("SL. list CG" br. 121/20 i 122/20), poslovnika o radu Upravnog odnora Fonda rada broj 01-59/1-21 od 16.02.2021. godine, rješenja o imenovanju [REDAKCIJA] Fonda rada broj 10-100/24-6023/3 od 01.11.2024. godine te izjašnjenja javne funkcionerke, kako pojedinačno tako i u njihovoj međusobnoj povezanosti, Agencija je utvrdila da javna funkcionerka A [REDAKCIJA] Dž [REDAKCIJA] nije prekršila član 9 Zakona o sprečavanju korupcije, na način što istovremeno obavlja funkciju [REDAKCIJA] [REDAKCIJA] Fonda rada i zaposlena je u Fondu rada kao samostalna savjetnica I za opšte i kadrovske poslove.

Imajući u vidu navedeno Agencija je našla da je javna funkcionerka na osnovu člana 6 stav 4 Zakona o Fondu rada rješenjem Vlade Crne Gore imenovana za [REDAKCIJA] Fonda rada kao predstavnica Vlade Crne Gore, te imajući u vidu nadležnosti Upravnog odbora propisanim članom 7 Zakona o Fondu rada te članom 9 Statuta Fonda rada dovodeći ih u vezu sa poslovima koje javna funkcionerka obavlja u Fondu rada na radnom mjestu samostalna savjetnica I za opšte i kadrovske poslove koji su propisani Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji

i sistematizaciji radnih mjesta u Fondu rada našla da nema dokaza da je javna funkcionerka vršila funkciju na način da je javni interes podredila privatnom, kao i da je izazvala sukob interesa u vršenju javne funkcije niti ima dokaza da postoji privatni interes javne funkcionerke koji utiče ili može uticati na nepristrasnost u vršenju javne funkcije.

Naime, treba ukazati da je Statutom Fonda rada definisano da Upravni odbor Fonda imenuje i razrešava direktora Fonda, dok direktor izvršava Odluke Upravnog odbora i upravlja ljudskim i finansijskim resursima, te stoga, imajući u vidu činjenicu da je zaposlena u Fondu rada u Upravnom odboru, bez obzira što je u istom kao predstavnica Vlade Crne Gore, može uticati, odnosno stvara se ozbiljan prostor da se neke odluke mogu donositi na način da izgleda kao da je javni interes podređen privatnom interesu, što u konačnom može dovesti do potkopavanja principa dobrog upravljanja.

Takođe, nedostatak procedura može stvoriti eventualni visoki koruptivni rizik da javni/e funkcioneri/ke, imenovanjem na funkciju u državnom- lokalnom organu, čiji je osnivač država-opština, istovremeno budu u situacijama koje mogu proizvesti sukob interesa, kada njihovi privatni interesi mogu prevagnuti nad javnim interesima. Ovo iz razloga jer su kao donosioci odluka: rukovodioci, članovi menadžmenta, starješine organa, koji su ujedno i zaposleni, odnosno imenovani na funkcije u javnopravnim organima, posebno kada kao inokosni organ, istovremeno odlučuje o pravima, obavezama i interesima drugih lica, među kojima mogu biti i sa njima povezana lica.

Agencija ukazuje da je u zakonskim i podzakonskim aktima-Zakon o Fondu rada i Statut istoimenog društva, uočeno da isti sadrže kriterijume za izbor članova Upravnog odbora, ali nedovoljno jasne, te stoga konstatuje da postoji potreba da se sagleda razrađenost pravnih procedura, transparentnosti, načina prijave kandidata na funkciju, ograničenja predlagača u odnosu na lica za koja postoji eventualna sumnja u sukob interesa, a koja mjera bi se postigla uvođenjem posebnog formulara Izjave o „nepostojanju sukoba interesa“ prilikom apliciranja kandidata na javnu funkciju, a koji Obrazac bi činio sastavni dio Statuta tog državnog, javnopravnog organa.

Naime, na službenike koji su u radnom odnosu u Fondu rada, primjenjuju se odredbe Zakona o upravnom postupku, a istim je u članu 48 propisano da je ovlašćeno službeno lice, u obavezi da se izuzme, između ostalog i ako je **sa strankom u interesnom, ugovornom ili drugom odnosu po osnovu kojeg ostvaruje naknadu ili druga primanja, ili je član Upravnog odbora**, nadzornog odbora ili drugog radnog ili stručnog tijela stranke.

Nadalje, ukazano je da Zakon o sprečavanju korupcije u svojim odredbama sadrži izvjesna ograničenja koja ograničavaju i obavezuju javnog funkcionera čija je

definicija data u članu 3, da izbjegava situacije koje mogu uticati na podređivanje javnog interesa privatnom.

Uvidom u odredbe članova 3, 9 i 10 novog Zakona o sprečavanju korupcije, imajući u vidu da su članovi Upravnog odbora Fonda rada javni/e funkcioneri/ke koje imenuje Organ vlasti-Vlada Crne Gore i da su dužni da postupaju u skladu sa navedenim odredbama, dok su zaposlena lica u Fondu rada ovlašćena službena lica na čije se postupanje primjenjuju odredbe Zakona o upravnom postupku, pa je potrebno isto regulisati podzakonskim aktima, odnosno predvidjeti izvjesna ograničenja odredbama Statuta, a koja bi se odnosila na potencijalne situacije sukoba interesa. Imajući u vidu navedene zakonske odredbe i odredbe ratifikovanih međunarodnih instrumenata javnopravni organi su dužni da od lica koja apliciraju na javne funkcije u skladu sa datim kriterijumima traže i potpisivanje izjave tog lica da ne postoje elementi koji ih mogu dovesti u situaciju sukoba interesa odnosno situacije da steknu određene benefite i druge dodatke, spajajući prava iz funkcije i ostvarujući materijalnu korist u vidu svakomjesečne naknade po osnovu funkcije koju to lice obavlja u istom organu, u kome ima status zaposlenog službenika i na taj način se otvori mogućnost da se javni interes podredi privatnom. Obavljajući istovremeno funkciju i dužnost u istom organu i odlučujući istovremeno o radu direktora kao starješine - rukovodioca organa koji odlučuje o njegovim pravima i obavezama kao i interesima, javni funkcioner, odnosno službenik može zadobiti poziciju i status, a sa druge strane imati neki finansijski, komercijalni ili drugi sličan i nedozvoljen interes.

Agencija ukazuje da uporedna iskustva pravnog poretka Crne Gore imamo u primjeru Zakona o javnim nabavkama, gdje je članom 43 propisano da je u cilju sprečavanja i evidentiranja sukoba interesa predstavnik naručioca dužan da, prije početka postupka javne nabavke, potpiše izjavu o nepostojanju sukoba interesa ili da obavijesti ovlašćeno lice naručioca da je u sukobu interesa, a ako do sukoba interesa dođe u toku postupka javne nabavke, da bez odlaganja, podnese zahtjev za izuzeće.

U odnosu na međunarodnu pravnu regulativu, Agencija zaključuje sa Međunarodnim kodeksom, koji u poglavlju "Sukob interesa" propisuje: "javni funkcioneri ne smiju koristiti službeni položaj za nepropisno unaprijeđenje svog ličnog ili finansijskog interesa, odnosno interesa njegove porodice. Oni ne smiju ući u sklapanje ugovora, zadobiti poziciju ili funkciju ili imati bilo koji finansijski, komercijalni ili drugi sličan interes koji je nespojiv sa njihovim položajem, funkcijom ili dužnostima ili vršenju istih".

Za ukazati je da je javna funkcionerka u vršenju javne funkcije [REDACTED] Fonda rada dužna postupiti u skladu sa članom 10 stav 1 Zakona o sprečavanju korupcije i da Ako u organu vlasti u kojem vrši javnu funkciju učestvuje u raspravi i odlučivanju u stvari u kojoj ona ili povezano lice sa javnom funkcionerkom ima privatni interes, dužna je da se bez odlaganja uzdrži od

preduzimanja bilo koje radnje za koju postoji rizik od postojanja sukoba interesa, kao i da najkasnije u roku od tri dana od dana saznanja za to, da pisanu izjavu o postojanju privatnog interesa, odnosno riziku o postojanju sukoba interesa i o tome obavijesti organ vlasti, kao i ostale učesnike u raspravi i odlučivanju.

Na osnovu izloženog odlučeno je kao u dispozitivu odluke.

Uputstvo o pravnoj zaštiti: Protiv ove odluke stranka može pokrenuti upravni spor pred Upravnim sudom Crne Gore, u roku od 20 dana od dana prijema iste.

