
Funded
by the European Union
and the Council of Europe



COUNCIL OF EUROPE



Implemented
by the Council of Europe

Horizontalni program za Zapadni Balkan i Tursku II
Projekat za borbu protiv ekonomskog kriminala u Crnoj Gori
(HFII-AEC-MNE)

Tehnički dokument:
Prijedlog etičkog kodeksa za nosioce najviših funkcija izvršne vlasti u Crnoj Gori, sa
smjernicama

Pripremio:
Valts Kalnins
Ekspert Savjeta Evrope

Horizontalni program Evropske unije/Savjeta Evrope za Zapadni Balkan i Tursku (Faza II ili HF II) je inicijativa Evropske unije i Savjeta Evrope za saradnju sa Jugoistočnom Evropom.

Prva faza Horizontalnog programa je trajala od maja 2016. do maja 2019. godine, nakon čega je uslijedila druga faza, koja će se realizovati od maja 2019. do maja 2022. godine. Druga faza Horizontalnog programa će se i dalje zasnivati na Izjavi o namjeri koju su 1. aprila 2014. potpisali Generalni sekretar Savjeta Evrope i komesar Evropske unije za proširenje i evropsku politiku susjedstva, u kojoj su se ove dvije organizacije saglasile da dalje jačaju svoju saradnju u ključnim oblastima od zajedničkog interesa.

Horizontalnim programom su obuhvaćene Albanija, Bosna i Hercegovina, Kosovo*, Crna Gora, Sjeverna Makedonija, Srbija i Turska. Među korisnike i partnere spadaju vladina tijela svih nivoa, naročito specijalizovane strukture u sastavu ministarstava pravde, unutrašnjih poslova i finansija, tijela za borbu protiv korupcije, sudstva i tužilaštva, nadzorna tijela, finansijske obavještajne službe (FIU) i predstavnici civilnog društva.

Za dodatne informacije, molimo da kontaktirate:

Ana Selić
 Projekt menadžer
 Odjeljenje za borbu protiv ekonomskog kriminala i saradnju - Generalni direktorat za ljudska prava i vladavinu prava-DG I, Savjeta Evrope
 Horizontalni program II
 Projekat za borbu protiv ekonomskog kriminala u Crnoj Gori
 Tel: +38267211126
 e-mail: ana.SELIC@coe.int
www.coe.int/econcrime
www.coe.int/

Odricanje od odgovornosti:

Ovaj tehnički dokument je pripremljen u sklopu Faze II Horizontalnog programa za Zapadni Balkan i Tursku.

Ovaj dokument sadrži stavove i mišljenja eksperta i ne može se smatrati da sadrži službene stavove Evropske unije i/ili Savjeta Evrope.

* Ovaj naziv je bez prejudiciranja statusa i u skladu je sa Rezolucijom Savjeta bezbjednosti UN 1244 i Mišljenjem Međunarodnog suda pravde o deklaraciji o nezavisnosti Kosova.



Skraćenice:

ASK	Agencija za sprječavanje korupcije
ZDSN	Zakon o državnim službenicima i namještenicima
ZL	Zakon o lobiranju
ZSK	Zakon o sprječavanju korupcije



Sadržaj

1	PREDLOG SMJERNICA U POGLEDU ETIKE I INTEGRITETA (ETIČKI KODEKS)	5
1.1	Uvod.....	5
1.2	I. Načela.....	5
1.3	II. Sukob interesa: opšte pravilo.....	6
1.4	III. Funkcionalni sukobi interesa.....	7
1.5	IV. Period po prestanku funkcije	8
1.6	V. Situacioni sukob interesa.....	10
1.7	VI. Pokloni i donacije.....	12
1.8	VII. Prijavljivanje prihoda i imovine	13
1.9	VIII. Lobiranje.....	14
1.10	IX. Korišćenje javne imovine i sredstava	16
1.11	X. Ograničenja političke aktivnosti.....	16
1.12	XI. Imunitet	Error! Bookmark not defined.
1.13	XII. Ponašanje u privatnom životu	17



1 PREDLOG SMJERNICA U POGLEDU ETIKE I INTEGRITETA (ETIČKI KODEKS)

Predlaže se tekst Etičkog kodeksa koji slijedi u nastavku.

1.1 Uvod

Ovaj Etički kodeks važi za predsjednika Vlade, potpredsjednike Vlade, druge članove Vlade, državne sekretare, savjetnike predsjednika i potpredsjednika Vlade (u daljem tekstu „visoki funkcioneri izvršne vlasti“) i lica kojima je prestala navedena funkcija dvije godine po prestanku funkcije. Visoki funkcioneri izvršne vlasti imaju široka ovlašćenja u služanju građanima Crne Gore. Ta ovlašćenja su neodvojiva od obaveza. U ovom Kodeksu su sažeto predstavljene ključne obaveze koje su od značaja za čuvanje javnog integriteta, pružene su smjernice za poštovanje tih obaveza i podržava se stremljenje ka postizanju još viših standarda. Kodeks odražava obaveze koje su sadržane u Zakonu o sprječavanju korupcije, uz pozivanja na druge pravne akte po potrebi.

Kodeks ima za cilj da pruži podršku visokim funkcionerima izvršne vlasti u poštovanju visokih standarda integriteta i da ojača povjerenje javnosti u obavljanje njihovih dužnosti.

Kodeks nije samo kompilacija obaveza koje su već zastupljene u pravnim propisima. Zakoni čine okosnicu okvira za integritet. U ovom Kodeksu, postojeće odredbe i obaveze su propraćene primjerima kojima se ilustruje njihova praktična primjena. Kodeks sadrži i savjete u pogledu najboljeg ponašanja u situacijama kada zakon dozvoljava više pravaca djelovanja.

Vlada odlučuje o načinu kontrole sprovođenja Kodeksa.

Svi izrazi koji se, u ovom Kodeksu koriste za fizička lica u muškom rodu, obuhvataju i izraze u ženskom rodu.

1.2 I. Načela

1. Poštovanje ličnosti. U skladu sa načelima iz Ustava Crne Gore, visoki funkcioner izvršne vlasti poštuje sve članove društva bez obzira na njihov pol, nacionalnost, rasu, vjeroispovijest, jezik, etničko ili društveno porijeklo, politička ili druga uvjerenja, imovno stanje ili bilo kakvo drugo lično svojstvo. Funkcioner se ne upušta u uznemiravanje, omalovažavanje, diskriminaciju ili drugo neetično ponašanje prema drugim članovima društva.

2. Poštovanje zakona. Visoki funkcioner izvršne vlasti poštuje zakon, pridržava se i slova i duha zakona i nastoji da drugi to vide. Prilikom učešća u odlučivanju funkcioner djeluje na način kojim se čuva zakonitost datog postupka.



3. Poštovanje javnog interesa. Visoki funkcioner izvršne vlasti uvijek daje prednost javnom interesu za dobro i prosperitet svih građana pod jednakim uslovima.

4. Transparentnost i vjerodostojnost. Visoki funkcioner izvršne vlasti obavlja funkciju na transparentan način i pruža istinite informacije o svojim djelima, odlukama i osnovama za njih, u mjeri u kojoj je to zakonom dozvoljeno.

Primjer: Ministarka od svog zamjenika dobije nacrt izmjena i dopuna Vladinog propisa koji je dostavila neka privatna kompanija. Ministarka smatra da je predlog dobar i zvanično predlaže odgovarajuće izmjene i dopune propisa. Ona bi trebalo da drugim članovima Vlade saopšti odakle je potekao prvobitni predlog. To bi takođe trebalo da predoči i medijima, kada je o tome budu pitali.

5. Objektivnost. Visoki funkcioner izvršne vlasti vrši dužnost objektivno i ne donosi odluke sa ciljem ostvarivanja nedozvoljene materijalne ili nematerijalne koristi za sebe, svoju porodicu, druge povezana lica ili prijatelje.

Primjer: Visoki funkcioner izvršne vlasti saznaje od svoje supruge da njihov sin planira da se prijavi za jedan skupi program obrazovanja i da će troškove pokriti neki privatni subjekt. Taj funkcioner treba da se potruži da sazna ko i zašto se sprema da finansira školovanje njegovog sina. Da li je u pitanju fondacija koja obezbjeđuje grantove za školovanje na konkurentnoj osnovi, u kom slučaju situacija vjerovatno neće biti problematična? Ili je u pitanju neko ko posebno favorizuje ministrovu djete i može imati interes u nekoj stvari koja je u domenu ministrovih nadležnosti? U ovom drugom slučaju, finansiranje bi trebalo odbiti kako bi se izbjegao rizik od neprimjerenog poklona.

6. Savjesnost. Visoki funkcioner izvršne vlasti vrši svoju funkciju sa odgovarajućom radnom etikom, posvećuje zvaničnim dužnostima potrebno vrijeme i pažnju, učestvuje u sastancima i radu radnih tijela, osim kada postoje opravdani razlozi (poput bolesti) koje ga sprečavaju da to uradi, te o takvom odsustvu obavještava u skladu sa pravilima.

1.3 II. Sukob interesa: opšte pravilo

7. Visoki funkcioner izvršne vlasti vrši funkciju na takav način da javni interes ne podređuje privatnom interesu i da ne izazove sukob interesa u vršenju javne funkcije.. Funkcioner izbjegava i situacije u kojima može izgledati da privatni interesi utiču na njegovu



nepriistrasnost u vršenju javne funkcije. Funkcioner se ne izlaže bilo kakvom neprimjerenom uticaju.

Kao što stoji u Zakonu o sprječavanju korupcije, javni funkcioner se nalazi u situaciji sukoba interesa kada njegov privatni interes utiče ili može da utiče na njegovu nepriistrasnost u vršenju javne funkcije (član 7 stav 1). Drugi zakoni takođe sadrže pravila o sukobu interesa. Funkcioneri koji su uključeni u postupke javnih nabavki moraju poštovati odredbe o sukobu interesa koje sadrži Zakon o javnim nabavkama (poglavlje 4).

Primjer: Kada dobije poziv za neko druženje kao što je lov ili grupno putovanje, ministar bi trebalo da se, u mjeri u kojoj je to moguće, raspita kod onog ko mu je poziv uputio o tome ko će biti ostali učesnici. Čak i ako je ministar sam pokrio sve svoje troškove povezane sa tim putovanjem, ako bi bio primijećen u prisnom druženju sa nekim istaknutim osumnjičenim u nekoj istrazi, to bi moglo da dovede do ozbiljne štete po njegov ugled.

1.4 III. Funkcionalni sukobi interesa

8. Visoki funkcioner izvršne vlasti može preuzeti određene druge pozicije ili funkcije u skladu sa ograničenjima sadržanim u Ustavu Crne Gore i drugim zakonima.

10. Visoki funkcioner izvršne vlasti se suzdržava od preuzimanja druge pozicije ili funkcije koja dovodi do sukoba interesa, ili smanjenja efikasnosti u vršenju svojih funkcija čak i ako preuzimanje te vrste pozicije ili funkcije nije izričito zakonom zabranjeno.

Ustav Crne Gore sadrži opštu zabranu da predsjednik Vlade i član Vlade ne mogu obavljati poslaničku niti drugu funkciju niti se profesionalno baviti nekom drugom djelatnošću (član 104). Preciznije, Zakonom o sprječavanju korupcije su definisana ograničenja u cilju sprječavanja funkcionalnog sukoba interesa. Tim zakonom je generalno dozvoljeno bavljenje naučnom, nastavnom, kulturnom, umjetničkom i sportskom djelatnošću i sticanje prihoda od autorskih, patentnih i sličnih prava, intelektualne i industrijske svojine (član 9, stav 1).

Kako bi se smatrale naučnim, ili obrazovnim, aktivnosti bi trebale da se sprovode u akreditovanim naučnim ili obrazovnim institucijama, programima ili projektima, ili na osnovu ugovora sa takvim institucijama.

Funkcioneri koji su državni službenici moraju poštovati i odgovarajuće odredbe Zakona o državnim službenicima i namještenicima (član 79, član 80). Direktor Uprave policije može preuzeti druge dužnosti pod uslovima sadržanim u Zakonu o unutrašnjim poslovima. Među te uslove spada i pribavljanje pisanog odobrenja ministra unutrašnjih poslova (član 95).

Primjer: Imajući u vidu član 104 Ustava Crne Gore, ministar se ne smije profesionalno baviti nekom djelatnošću u privrednom društvu ili bilo kojoj organizaciji (domaćoj ili



međunarodnoj) osim ako to ne spada među konkretne djelatnosti koje su izričito dozvoljene Zakonom o sprječavanju korupcije.

Primjer: Neki spoljni prihod može nekoga učiniti nepodobnim za određenu javnu ulogu. Lice koje redovno prima značajan prihod od autorskih prava ne bi trebalo da postane ministar koji promovira značajne izmjene državne politike u oblasti autorskih prava koje bi uticale na njegove prihode.

Primjer: Kada neki ministar preuzme neku drugu javnu poziciju, koja bi bila dozvoljena prema opštim pravilima, ipak bi došlo do sukoba interesa ako bi odluke o imenovanju i uslovima rada na drugoj poziciji donosili državni službenici koji su podređeni ministru. U takvom slučaju kombinovanje pozicija nije dozvoljeno.

Primjer: Nije svaki analitički rad naučni niti nastavni. Ako ministar pruža profesionalne usluge nekoj kompaniji koja se ne bavi naučnim radom ili obrazovnim programima, njegov rad se generalno ne može smatrati naučnim ili obrazovnim. To posebno važi ako se taj rad ne obavlja u skladu sa strogim standardima naučne ili nastavne djelatnosti.

11. Visoki funkcioner izvršne vlasti koji je prenio upravljačka prava u privrednom društvu, ustanovi ili drugom pravnom licu u skladu sa Zakonom o sprječavanju korupcije ima obavezu da osigura da njegov interes povezan sa tim subjektom ne utiče na njegovu nepristrasnost u vršenju javne funkcije. Upravljačka prava se prenose na osobu koja nije povezana sa javnim funkcionerom. Javni funkcioner se uzdržava direktnog ili indirektnog uticaja na vršenje upravljačkih prava.

Primjer: Ministarka, koja je suvlasnica energetske kompanije, prenijela je svoja upravljačka prava na drugo lice. Prilikom izdavanja koncesije ili zaključivanja ugovora između te kompanije i vlade, ministarka se mora i dalje suzdržati od učešća, kao u slučaju svakog drugog sukoba interesa.

1.5 IV. Period po prestanku funkcije

12 Visoki funkcioner izvršne vlasti, izbjegava situacije u kojima njegove mogućnosti zasnivanja radnog odnosa ili drugog radnog angažmana po prestanku funkcije utiču, ili se čini da utiču ili su uticale na njegovu nepristrasnost u vršenju javne funkcije.

Zakon o sprječavanju korupcije definiše ograničenja po prestanku javne funkcije (član 15). Naročito se zabranjuje zasnivanje radnog odnosa ili uspostavljanje poslovne saradnje sa pravnim licem, preduzetnikom ili međunarodnom ili drugom organizacijom koja ostvaruje korist na osnovu odluka organa vlasti u kojem je funkcioner vršio funkciju.



Visoki funkcioneri izvršne vlasti često učestvuju u donošenju odluka koje utiču na interese širokog kruga osoba. Može se reći da svi građani ostvaruju korist od rada vlade. Bilo bi pogrešno zaključiti da otuda bivši član vlade ne može da radi ni za jednog subjekta u svojoj zemlji. Ograničenje treba da važi u slučajevima kada je organ, na primjer ministarstvo, donio odluku koja je direktno i konkretno donijela korist datom licu.

Primjer: Ministarstvo je odobrilo finansiranje projekta koji realizuje jedna poljoprivredna firma. Ni ministar ni njegov zamjenik ne mogu zasnovati radni odnos ili uspostaviti poslovnu saradnju sa tom firmom nakon što odu sa svojih funkcija.

Primjer: Član Vlade je učestvovao u donošenju odluke da se privuče privatni investitor u javno preduzeće tako što će se prodati 49% dionica preduzeća. Privatni investitor je stekao udio u preduzeću i potencijalne prihode povezane sa njim. Time funkcioner gubi mogućnost da poslovno sarađuje sa tim preduzećem.

Primjer: Vlada je usvojila pravila kojima se znatno snižava poresko opterećenje za mala i srednja preduzeća. Tom odlukom je nastala korist za široki krug lica. Niko od članova Vlade ne bi bio ograničen u pogledu zapošljavanja u nekoj od tih kompanija, samo zato što je ta kompanija koristi od navedene odluke.

13. Visoki funkcioner izvršne vlasti, dvije godine po prestanku funkcije, izbjegava situacije u kojima bi na osnovu statusa bivšeg funkcionera stekao, ili mogao steći povoljniji položaj na uštrb javnog interesa, ili bi takav bio utisak javnosti.

Nekoliko stavova iz člana 15 Zakona o sprječavanju korupcije sprječavaju nedozvoljenu prednost po prestanku funkcije. Na primjer, bivši funkcioner ne može da nastupa pred organom vlasti u kojem je vršio javnu funkciju kao predstavnik ili punomoćnik pravnog lica, preduzetnika ili međunarodne ili druge organizacije koja ima ili uspostavlja ugovorni ili poslovni odnos sa tim organom.

14. Po prestanku javne funkcije, visoki funkcioner izvršne vlasti se ne služi i ne zloupotreblijava povjerljive informacije do kojih je došao u toku vršenja javne funkcije.

Mada se na svakom poslu po prestanku vršenja javne funkcije javni funkcioneri mogu služiti svojim opštim stručnim znanjima i vještinama, ne bi trebalo da se služe dokumentima i podacima koji su povjerljivi ili se iz drugih razloga ne saopštavaju opštoj javnosti.

Primjer: Visoki funkcioner izvršne vlasti koji iznutra poznaje interne načine rada organa koji su zaduženi za kontrolu ne služi se tim znanjima u profesionalne svrhe po prestanku funkcije, na primjer kako bi konsultovao klijente o tome kako da postupaju kada su predmet kontrole.



1.6 V. Situacioni sukob interesa

15. Visoki funkcioner izvršne vlasti prijavljuje postojanje privatnog interesa, u skladu sa zakonom, ako njegov privatni interes ili interes s njim povezanih lica utiče ili može da utiče na raspravu i/ili odlučivanje u kojem taj funkcioner učestvuje.

Situacioni ili sukobi interesa 'u pojedinačnom slučaju' javljaju se kada javni funkcioner ili povezano lice ima neki privatni interes koji utiče ili može da utiče na vršenje javne funkcije. Većina javnih funkcionera će se u nekom momentu naći u takvoj situaciji i to se ne može u potpunosti spriječiti. Kada se pojavi takav sukob, javni funkcioner prijavljuje privatni interes i suzdržava se od učešća u raspravi i odlučivanju dok Agencija za sprječavanje korupcije ne utvrdi da li se nalazi u sukobu interesa.

Ponekad može biti teško odlučiti da li privatni interes može da utiče na nepristrasnost u vršenju javne funkcije. Da bi se utvrdilo da li postoji sukob interesa, funkcioner može sebi postaviti sljedeća kontrolna pitanja:

- *Da li bi prosječna razumna osoba smatrala da je funkcioner mogao da ispita datu stvar nepristrasno i objektivno?*
- *Da li je funkcioner, lice povezano sa funkcionerom ili drugo lice koje mu je blisko moglo da ostvari korist koja bi mogla dovesti u sumnju nepristrasnost funkcionera u ovom slučaju?*
- *Da li postoji razlog da se vjeruje da bi funkcioner mogao da zavisi od nekog ko ima interes u datoj stvari?*
- *Postoji li razlog da se vjeruje da je funkcioner snažno emotivno vezan ili da ima animozitet prema nekom licu koje ima interes u datoj stvari?*

Ako je odgovor na bilo koje od ovih pitanja potvrđan, funkcioner bi trebalo da tu situaciju tretira kao sukob interesa.

Primjer: Vlada raspravlja o reorganizaciji javnog preduzeća. Muž jedne od članica Vlade je vlasnik kompanije koja duguje javnom preduzeću 10 hiljada eura. Bez detaljne procjene nije očigledno da li je funkcionerka u sukobu interesa. Ona bi trebalo da razmotri da li je priroda tog duga takva da bi ga prosječna razumna osoba smatrala uzrokom sukoba interesa - na primjer, da li kompanija njenog muža ima poteškoće povezane sa tim dugom, da li kompanija planira da poveća svoj dug prema javnom preduzeću, da li bi reorganizacija mogla da dovede do promjene uslova u vezi tog duga itd. Potvrđni odgovori na takva pitanja znače da postoji sukob interesa.

Primjer: Kada Vlada zaključi ugovor o koncesiji sa sinom jednog člana Vlade, to se mora urediti tako da taj član Vlade ne učestvuje u donošenju odluke. Moglo bi biti dopušteno da taj član Vlade potpiše pomenutu odluku samo ako pri tom nije učestvovao u konkretnom donošenju odluke.

Primjer: Mnoge vrste odnosa se mogu smatrati poslovnim odnosom, čime druga strana postaje povezana sa funkcionerom – zajedničko vlasništvo nad kompanijom, punomoćje za



upravljanje imovinom i sl. Svaki formalizovani odnos u cilju zajedničkog ostvarivanja dobiti trebalo bi smatrati poslovnim odnosom.

16. Prilikom procjenjivanja da li u nekoj situaciji postoji sukob interesa, visoki funkcioner izvršne vlasti uzima u obzir i interese lica koja su mu bliska ali koja nijesu zakonom definisana kao povezana lica.

Interesi povezanih lica mogu dovesti do sukoba interesa javnog funkcionera zbog toga što funkcioner može biti zainteresovan da podrži, pomogne, ili, rjeđe, naudi određenom licu. Funkcioner treba da razmisli o licima koja su mu bliska i da pošteno razmotri čiji bi interesi mogli biti toliko važni da mogu uticati ili da se može steći utisak da utiču na njegovu nepristrasnost u vršenju javne funkcije. To mogu biti kumovi, bivši supružnici itd. U međuvremenu, ne treba pretjerivati. Sama činjenica da je neko s nekim zajedno radio ili imao nekoliko privatnih sastanaka ne znači da su ti privatni interesi tako jaki da dovode do sukoba interesa.

Primjer: Svjedok na vjenčanju se ne pominje u definiciji povezanih lica sadržanoj u zakonu. Međutim, malo njih bi povjerovalo da bi funkcioner bio nepristrasan prilikom odlučivanja o ugovoru od kojeg bi lice koje mu je bilo svjedok na vjenčanju imalo koristi. Stoga, iz razloga utvrđivanja situacionih sukoba interesa, lica poput svjedoka na vjenčanju treba tretirati kao da su povezana lica.

17. Kada neka odluka utiče na visokog funkcionera izvršne vlasti kao člana ukupne populacije ili šire kategorije populacije, on može odlučiti da prijavi svoj interes i dobrovoljno se uzdrži od učešća u odlučivanju, ako smatra da time jača povjerenje javnosti u funkciju koju obavlja.

Nema obaveze uzdržavanja ako stvar o kojoj je riječ (predlog zakona/propis itd.) utiče na funkcionera kao na člana ukupne populacije ili šire kategorije populacije – na primjer, izmjene u oporezivanju preduzeća. Međutim, kada je privatni interes očigledan i kad bi, zbog toga, glasanje o datoj stvari moglo bi da umanjí stepen povjerenja u vršenje javne funkcije, funkcioner može razmotriti da se dobrovoljno uzdrži od glasanja.

Primjer: Vlada bi trebalo da odluči o opštoj politici javnih subvencija za privatne ustanove za staranje o djeci. Supruga jednog od ministara radi u privatnom vrtiću. Odluka bi vjerovatno indirektno uticala na njegovu ženu, kao pripadnicu šire kategorije populacije. Ministar nema obavezu da prijavi postojanje privatnog interesa i da se uzdrži od učešća u odlučivanju, ali bi mogao to razmotriti kao opciju.



1.7 VI. Pokloni i donacije

18. Visoki funkcioner izvršne vlasti poštuje zakonska ograničenja u pogledu poklona i ne dozvoljava da poklon ugrozi povjerenje javnosti ili dovede do sumnji u vezi njegovog služenja javnom interesu.

Javni funkcioner ne prihvata poklone povezane sa vršenjem javne funkcije (Zakon o sprječavanju korupcije, član 16). Zakonom su predviđena dva izuzetka. Jedan izuzetak su protokolarni pokloni, koji postaju vlasništvo države. Drugi izuzetak su pokloni vrijednosti do 50 eura godišnje od jednog poklonodavca (odnosno do 100 eura od više poklonodavaca).

Sve što ima novčanu vrijednost mora se smatrati poklonom. To uključuje, ali nije ograničeno na: novac u svakom obliku, stvar ili uslugu kao što su obroci, piće, karte, prevoz, smještaj (ugostiteljstvo), popusti ili zajmovi po povoljnim uslovima koji nijesu generalno dostupni sličnim klijentima. Novac, hartije od vrijednosti ili dragocjeni metali nijesu prihvatljivi kao poklon u vezi sa vršenjem javne funkcije, bez obzira na vrijednost.

Skrećemo pažnju i na pravila u vezi poklona oženčanim i neovjenčanim supružnicima i djeci javnih funkcionera ako žive u istom domaćinstvu (Zakon o sprječavanju korupcije, član 16 stav 5), odbijanju poklona i predaji neprimjerenih poklona organu (član 17) i evidenciji poklona (član 18).

Funkcioneri koji su državni službenici moraju poštovati i odgovarajuće odredbe Zakona o državnim službenicima i namještenicima (član 78).

Javni funkcioner koji nije mogao da odbije neprimjereni poklon ili da vrati poklon poklonodavcu ili za kojeg se utvrdi da je primio poklon u suprotnosti sa zakonom ne bi trebalo da odlučuje o bilo kakvoj stvari koja stoji u vezi sa poklonodavcem.

Primjer: Uobičajeno je da oni koji žele da utiču na javne funkcionere nude zabavu ili ugošćavanje. To bi mogao da bude poziv na neko sportsku utakmicu i plaćanje ulaznice funkcioneru ili poziv funkcioneru i njegovoj porodici da provedu nedjelju dana kao gosti na jahti. Svaka zabava i ugošćavanje te vrste ima novčanu vrijednost i može se smatrati poklonima.

Primjer: Poklon može da bude ne samo pružanje nečeg vrijednog, već i oslobađanje od neke obaveze, na primjer otpis duga.

Da bi se smatralo da je neki poklon povezan sa vršenjem javne funkcije, nije neophodno da poklonodavac zauzvrat traži ili zahtijeva povoljan tretman, da funkcioner obeća ili ukaže na mogućnost takvog tretmana, ili da se poklon daruje funkcioneru u toku radnog vremena. Svaki poklon visokom funkcioneru izvršne vlasti mogao bi biti u vezi sa vršenjem javne funkcije. Opšte je pravilo da, ako prosječna razumna osoba može da uoči da pružena korist ima veze sa javnom funkcijom, funkcioner tu korist treba da tretira kao



poklon u skladu sa zakonom. To posebno važi kada nema ličnog razloga za poklon (koji nije vezan za javnu funkciju).

Primjer: Određena osoba postaje ministarka finansija. Po prvi put u svojoj karijeri stupa na poziciju od takvog značaja. Nakon mjesec dana, dobija telefonski poziv od nekadašnjeg druga sa fakulteta kojeg godinama nije vidjela a koji je poziva na privatnu zabavu i predlaže da dođe sa porodicom da provede nedjelju dana u njegovoj privatnoj vili u Španiji. Kolika je vjerovatnoća da iznenadna darežljivost nekadašnjeg kolege nema veze sa činjenicom da je funkcionerka nedavno postala ministarka? Postoji razlog da se sumnja u to da taj poziv u goste nije povezan sa vršenjem javne funkcije.

20. Prilikom ocjenjivanja potencijalnog ugovora o sponzorstvu ili donaciji u ime određenog organa, visoki funkcioner izvršne vlasti uzima u obzir da li bi to sponzorstvo ili donacija moglo da utiče na zakonitost, objektivnost i nepristrasnost rada tog organa i samog funkcionera. Ako se ne može isključiti mogućnost tog uticaja, funkcioner ne zaključuje ugovor o sponzorstvu odnosno ne prihvata donaciju.

Ovaj zahtjev je posebno od značaja za organe za sprovođenje zakona, koji moraju biti u mogućnosti da vrše svoje poslove u odnosu na svako fizičko ili pravno lice bez sumnji u pogledu zakonitosti, objektivnosti i nepristrasnosti svojih radnji.

Primjer: Visoki funkcioner izvršne vlasti iz Ministarstva finansija ne smije prihvatiti sponzorstvo ili donaciju od kompanije koja ima poreski dug, zato što bi to moglo da utiče na zakonitost, objektivnost i nepristrasnost rada ovog organa, koji vrši nadzor u oblasti poreske administracije.

1.8 VII. Prijavljivanje prihoda i imovine

21. Visoki funkcioner izvršne vlasti dostavlja izvještaj o prihodima i imovini u skladu sa zakonom. Da bi se ojačalo povjerenje javnosti u njegov rad, funkcioner bi trebalo da, na pitanja koja mu upute predstavnici medija ili opšta javnost, bude spreman da pojasni stvari koje se tiču javno objavljenih podataka iz svog izvještaja.

U Zakonu o sprječavanju korupcije su definisane obaveze u pogledu izvještaja o prihodima i imovini, poput rokova i periodične dinamike dostavljanja (član 23) i sadržaja izvještaja (član 24). Obrazac izvještaja je dostupan na internet stranici Agencije za sprječavanje korupcije. Jedna od svrha prijave imovine javnih funkcionera jeste jačanje poverenja javnosti u javne institucije. U tu svrhu, visoki funkcioneri izvršne vlasti



bi trebalo da pokažu razumijevanje za interesovanje javnosti za njihove prihode i imovinu i da pokušaju da odgovore na legitimna pitanja kada se ona pojave.

Primjer: Ministar je u svom izvještaju o prihodima i imovini prijavio novi automobil. Neka lica su na društvenim mrežama izrazila sumnje u vezi toga kako je ministar mogao da kupi takav automobil od legitimnih prihoda. Kada novinar bude pitao, dobra praksa bi bila da ministar pomene cijenu koja je plaćena za automobil i opiše izvore koji su omogućili kupovinu automobila.

22. Prilikom procjene da li dati saglasnost Agenciji za sprječavanje korupcije za pristup podacima sa bankarskih računa i računa kod drugih finansijskih institucija u skladu sa zakonom, visoki funkcioner izvršne vlasti bi trebalo da se odluči da da pomenutu saglasnost.

Pristup računima je važan preduslov za potpunu provjeru podataka iz izvještaja o prihodima i imovini. Davanje saglasnosti na pristup predstavlja čin lične transparentnosti i podrške sprečavanju korupcije.

1.9 VIII. Lobiranje

23. Svaki visoki funkcioner izvršne vlasti može biti lobirano lice i dužan je da poštuje zakonska pravila u vezi odnosa sa lobistima.

U Zakonu o lobiranju su propisane obaveze lobiranog lica: da pripremi službenu zabilješku sa informacijama o lobistu koji ga je kontaktirao, odbije dalju komunikaciju sa lobistom u određenim okolnostima, te da obavijesti Agenciju za sprječavanje korupcije o nezakonitom lobiranju (čl. 34, 35, 39). Oprez prilikom kontakata sa spoljnim stranama predstavlja preduslov za poštovanje navedenih obaveza. Ako funkcioner nije siguran, ne bi trebalo da oklijeva da posjetioca pita da li je lobista.

24. Visoki funkcioner izvršne vlasti se pridržava principa nediskriminacije u odnosima sa lobistima i drugim predstavnicima interesnih grupa.

Zakonom o lobiranju je uređena djelatnost lica koja vrše lobiranje u interesu naručioca. Funkcioner treba da primijeni princip nediskriminacije u odnosima sa lobistima i drugim predstavnicima interesnih grupa. To ne znači obavezu da se posveti jednako vrijeme svakom lobisti ili da se potpuno jednaka pažnja posveti predlozima svakog lobiste. Međutim, u stvarima u vezi kojih je aktivno više lobista koji zastupaju različite interese, svaki od tih interesa bi trebalo da dobije priliku da predstavi svoje stavove.



Primjer: Član Vlade radi na novim pravilima za preradu komunalnog otpada. U sklopu tog procesa, taj član Vlade se susreo sa više lobista koji zastupaju kompanije koje posluju u oblasti upravljanja otpadom. Kada predstavnici korisnika usluga ili grupa za zaštitu životne sredine izraze interesovanje da predstave svoja viđenja, taj član Vlade bi trebalo da pronađe odgovarajuće vrijeme da ih sasluša.

25. Visoki funkcioner izvršne vlasti odbija komunikaciju sa lobistima koji lobiraju nezakonito ili suprotno javnom interesu.

Javni funkcioner odbija dalju komunikaciju sa lobistom koji pokušava da lobira suprotno javnom interesu ili ustavnim načelima (Zakon o lobiranju, član 35). Može se raspravljati o tome šta tačno predstavlja lobiranje u suprotnosti sa javnim interesom ili ustavnim načelima. U skladu sa načelom slobode izražavanja, lobista može slobodno zastupati različite stavove i viđenja o političkim stvarima i politikama. Svako ograničavanje se mora usko primjenjivati.

Primjer: Lobista koji svjesno pokušava da ubijedi visokog funkcionera izvršne vlasti da učini nešto nezakonito lobira suprotno javnom interesu.

26. Visoki funkcioner izvršne vlasti je transparentan u vezi svojih interakcija sa svim licima koja pokušavaju zakonito da utiču na javne organe prilikom usvajanja propisa i drugih opštih akata.

Uobičajeno je da pojedinac, kompanija ili organizacija pokuša da utiče na djelovanje visokih funkcionera izvršne vlasti u sopstvenom interesu, a ne u interesu klijenata. Tehnički gledano, prema Zakonu o lobiranju Crne Gore, oni nijesu lobisti. Na primjer, ako neka kompanija dostavi svoje mišljenje na nacrt zakona i u tom mišljenju zastupa određene izmjene tog nacrta, to nije regulisano Zakonom o lobiranju, mada u širem smislu to zapravo predstavlja lobiranje. Zapravo je veća vjerovatnoća da eksterni interesi lobiraju direktno nego preko profesionalnih lobista, zato što su ti odnosi manje uređeni propisima. Takav pristup može biti formalan (recimo putem dopisa) ili neformalan (poziv funkcioneru na piće, ručak i sl.). Da bi se osigurala transparentnost i povjerenje u proces odlučivanja, preporučuje se da funkcioner vodi kratke evidencije (spiska) sastanaka i drugih značajnih kontakata sa subjektima koji su sa njim ostvarili kontakt kako bi zastupali ili uticali na određene odluke. Organ u kojem funkcioner radi može razmotriti objavljivanje te evidencije o sastancima putem interneta.

27. Visoki funkcioner izvršne vlasti ne prihvata bilo kakav poklon ili predmet, pravo, uslugu ili drugu pogodnost od lobiste ili od pravnog lica koje se bavi djelatnošću lobiranja.

Zakonom o lobiranju se zabranjuje lobisti ili pravnom licu koje se bavi djelatnošću lobiranja da nude poklon ili predmet, pravo, uslugu ili drugu pogodnost lobiranom licu ili drugom državnom službeniku ili



funkcioneru u određenom organu. Mada se zabrana fokusira na lobistu, dobra praksa je da i potencijalni primalac takvih poklona bude svjesan nezakonitosti i odbije da primi takve poklone.

Primjer: Jedan visoki funkcioner izvršne vlasti ruča sa prijateljem koji je lobista i zastupa kompaniju koja ima interes u pogledu nacрта propisa o kojima će Vlada uskoro raspravljati. Kada prijatelj ponudi da plati ručak, funkcioner je dužan da insistira da plati svoj dio, čak i ako je u pitanju sitan iznos.

1.10 IX. Korišćenje javne imovine i sredstava

28. Visoki funkcioner izvršne vlasti se služi javnim resursima samo u svrhu obavljanja javne funkcije. Funkcioner se javnim sredstvima služi na zakonit, ekonomičan i efikasan način.

Preporuka br. R (2000) 10 sadrži sljedeću formulaciju: „U vršenju svojih diskrecionih ovlaštenja, javni funkcioner treba da se postara da se, sa jedne strane zaposlenima, a sa druge strane javnom imovinom, objektima, uslugama i finansijskim resursima koji su mu povjereni upravlja i da se oni koriste na djelotvoran, efikasan i ekonomičan način. Ne bi ih trebalo koristiti u privatne svrhe izuzev kada se na zakonit način za to da dozvola” (član 23). Tu spada suzdržavanje od nabavke nerazumno skupe opreme (prevoznih sredstava, namještaja, kancelarijskog materijala itd.) i korišćenja javnih resursa u neprimjerene svrhe (neopravdana razonoda i sl.). Takođe vidjeti odredbe člana 22 Zakona o državnoj imovini.

1.11 X. Ograničenja političke aktivnosti

29. Visoki funkcioner izvršne vlasti se ne služi javnim resursima u partijske svrhe ili svrhe izborne kampanje

Tema političke aktivnosti se različito primjenjuje za različite vrste javnih funkcionera, na primjer, članove Vlade i direktora Uprave policije. Članovi Vlade su po pravilu politički zvaničnici čiji je legitimni cilj nastojanje da za sebe i/ili svoju partiju obezbijede bolje izgleda da budu ponovno izglasani.

Primjer: Ministar bi trebalo da obrati pažnju na informativni materijal koji priprema njegovo ministarstvo, kako bi se postarao da ti materijali ne sadrže opise tog funkcionera koji bi podsjećali na materijale za potrebe izborne kampanje.

30. Visoki funkcioner izvršne vlasti podržava političku neutralnost i nepristrasnost državne službe i ne traži niti podstiče državne službenike ili namještenike, kojima je nadređen, da djeluju na bilo kakav način koji je u sukobu sa ovim načelima.



Zakon o državnim službenicima i namještenicima traži od državnog službenika ili namještenika da vrši poslove na politički neutralan i nepristrasan način u skladu sa javnim interesom. Visoki funkcioner izvršne vlasti ne smije koristiti državne službenike u partijske političke svrhe. Ni pod kojim okolnostima visoki funkcioner izvršne vlasti ne smije pokušati da podrije sprovođenje zakonito usvojene politike, s pravom donesenih odluka ili radnji koje su preduzeli javni organi iz razloga političke koristi ili ideoloških preferenci.

Primjer: Ministarka prisustvuje javnom skupu svoje političke partije. Sa sobom donese štampani materijal o svojim postignućima i postere za kampanju. Zabranjeno je naložiti ili na drugi način tražiti od državnog službenika da se pridruži ministarki u dijeljenju tih materijala.

1.12 XII. Ponašanje u privatnom životu

32. Visoki javni funkcioner bi u profesionalnom i privatnom životu trebao da poštuje opšta načela etičnog ponašanja i dostojanstvenosti

U percepciji javnosti, privatni život visokog funkcionera izvršne vlasti se ne može u potpunosti odvojiti od njegovog statusa javnog funkcionera. Funkcioner bi uvijek trebalo da se suzdržava od svakog nasilnog ili drugog nedostojnog ponašanja. Funkcioner nikad ne bi trebalo da se poziva na svoj javni status u cilju rješavanja privatnih stvari.

Primjer: Dok je upravljao privatnim autom na parking, jedan visoki funkcioner izvršne vlasti je uzrokovao manju štetu drugom autu. Oba auta su se zaustavila. I pored toga što je prouzrokovao nezgodu, funkcioner je priredio emotivni ispad. Vikao je da je šteta sitnica, da je drugi vozač trebalo više da pazi i da je on previše važan da obraća pažnju na takve trivijalne stvari. Takvo ponašanje, iako nije povezano sa javnom funkcijom, predstavlja kršenje ovog kodeksa.

33. U mjeri u kojoj je to moguće, visoki funkcioner izvršne vlasti nastoji da uskladi svoje privatne interese kako bi sveo na minimum vjerovatnoću da dođe do sukoba interesa.

Neki privatni interesi se ne mogu eliminisati ili promijeniti; na primjer, nečije srodničke veze se neće promijeniti zbog toga što je on preuzeo određenu funkciju. Ostalim interesima se može upravljati tako da se smanje potencijalni efekti po nepristrasnost funkcionera.

Primjer: Pomoćnik ministra zadužen za izradu državne politike za lijekove trebalo bi da razmotri da se suzdrži od sticanja udjela u farmaceutskoj kompaniji, zbog toga što bi se



time povećao potencijal za sukob interesa, čak i ako se sprovede sve što zakon zahtijeva, poput prenosa upravljačkih prava.

