

SMJERNICE ZA UTVRĐIVANJE SUKOBIA INTERESA JAVNIH FUNKCIONERA

Uvod

Sukob interesa u vršenju javne funkcije postoji kada privatni interes javnog funkcionera utiče ili može uticati na njegovu nepristrasnost u vršenju javne funkcije, kao i u drugim situacijama koje mogu dovesti do sukoba interesa. Javni funkcioner je dužan da funkciju vrši na način da javni interes ne podredi privatnom, kao i da ne izazove sukob interesa u vršenju javne funkcije. Sukob između privatnog interesa i javne funkcije postaje problematičan kada je vjerovatno da će privatni interes uticati na nezavisno, nepristrasno i objektivno obavljanje javnih dužnosti.

Zakonske odredbe o sukobu interesa u vršenju javne funkcije imaju za cilj da spriječe da dođe do situacija sukoba interesa, kao i da rješavaju i upravljaju sukobom interesa kada do takvih situacija dođe. Takođe, ZSK propisuje i ograničenja u vršenju javnih funkcija, koja se odnose na vršenje nespojivih funkcija, obavljanje dužnosti u privrednim društvima, članstvo u radnim tijelima i primanje naknada, zaključivanje ugovora o uslugama, kao i ograničenja po prestanku javne funkcije.

Agencija utvrđuje postojanje sukoba interesa i ograničenja u vršenju javne funkcije i preduzima mjere za njihovo otklanjanje, kroz preventivno djelovanje u postupcima po zahtjevima za davanje Mišljenja. Javni funkcioner je dužan da preduzme mjere radi rješavanja sukoba interesa ili poštovanja ograničenja u vršenju javne funkcije, kao i da sumnju o postojanju sukoba interesa i ograničenja prijavi Agenciji, koja o tome daje Mišljenje, obavezujuće za javnog funkcionera. Takođe, zahtjev za davanje Mišljenja o postojanju ograničenja po prestanku javne funkcije, može podnijeti i javni funkcioner kome je prestala funkcija.

Mišljenja se prije svega odnose na situacije u kojima može da se nađe javni funkcioner u toku vršenja javne funkcije: sukob interesa i izuzeće u raspravi i odlučivanju, ograničenja u vršenju funkcija, obavljanje nespojivih funkcija, dužnosti i poslova, članstvo u organima upravljanja i nadzornim organima, članstvo u radnim tijelima, primanje naknada, kao i na ograničenja po prestanku funkcije, zaključenje ugovora, primanje sponzorstava i donacija, status javnih funkcionera.

U skladu sa obavezama predviđenim nacionalnom Strategijom za borbu protiv korupcije 2024-2028. ASK je izradila predmetne Smjernice za utvrđivanje sukoba interesa javnih funkcionera.

1. Sukob interesa

Sukob interesa - Član 9

Javni funkcioner je dužan da svoju funkciju vrši na način da javni interes ne podredi privatnom, kao i da ne izazove sukob interesa u vršenju javne funkcije.

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.

Postojanje sukoba interesa utvrđuje i mjere za sprečavanje sukoba interesa preduzima Agencija.

Mišljenja o postojanju sukoba interesa u vršenju javne funkcije i ograničenja u vršenju javnih funkcija i odluke o povredi odredaba ovog zakona koje se odnose na sprečavanje sukoba interesa u vršenju javnih funkcija, ograničenja u vršenju javnih funkcija, poklone, sponzorstva i donacije i izvještaje o prihodima i imovini javnog funkcionera, koja Agencija daje odnosno donosi u skladu sa ovim zakonom, obavezujuća su za javnog funkcionera.

Smatra se da je javni funkcioner povrijedio odredbe ovog zakona u slučaju kad u roku od pet dana od dana prijema mišljenja Agencije iz stava 4 ovog člana ne postupi u skladu sa tim mišljenjem i sa obavezama propisanim ovim zakonom ili postupi na način kojim se krše zabrane i pravila propisana ovim zakonom, kao i drugim propisima kojima je propisan sukob interesa u oblastima koje su uređene tim propisima.

Zakonske odredbe o sukobu interesa u obavljanju javne funkcije imaju za cilj da spriječe situacije u kojima lični interesi javnih funkcionera mogu uticati na nepristrasno obavljanje njihovih dužnosti, kao i da omoguće adekvatno rješavanje i upravljanje sukobom interesa kada do njega dođe. Prividni sukob interesa se može takođe smatrati takvim sukobom i javni funkcioner treba da ga izbjegava u obavljanju svojih dužnosti.

Zakon precizno definiše ponašanje javnih funkcionera i njegove obaveze kako bi se osigurala usklađenost sa ograničenjima u vršenju javne funkcije.

U Crnoj Gori, pojam javnog funkcionera je veoma širok. Zakon o sprečavanju korupcije definiše javnog funkcionera kao, u smislu ovog zakona, svako izabrano, imenovano ili postavljeno lice u državnom organu, organu državne uprave, pravosudnom organu, organu lokalne samouprave, organu lokalne uprave, nezavisnom tijelu, regulatornom tijelu, javnoj ustanovi, privrednom društvu ili drugom pravnom licu koje vrši javna ovlašćenja ili obavlja djelatnosti od javnog interesa, ili je u državnom vlasništvu, kao i lice na čiji izbor, imenovanje ili postavljenje organ vlasti daje saglasnost, bez obzira na stalnost funkcije i nadoknadu.

Stoga se i lica na rukovodećim pozicijama u preduzećima u državnom vlasništvu smatraju javnim funkcionerima, pod uslovom da su imenovana u skladu sa navedenom odredbom zakona (što je u praksi uglavnom slučaj).

Jedna od osnovnih svrha donošenja ZSK-a je sprečavanje sukoba interesa u obavljanju javnih funkcija i sprečavanje uticaja ili prividnog uticaja privatnih interesa na donošenje odluka u obnašanju javnih funkcija. **Sukob interesa je situacija u kojoj su privatni interesi javnih funkcionera u sukobu sa javnim interesom na takav način da nepristrasnost u donošenju javnih odluka može biti dovedena u pitanje.**

Naime, obveznici ZSK-a izabrani su, odnosno imenovani na javnu funkciju kako bi donosili odluke u javnom interesu te ne smiju svoj privatni interes staviti iznad javnog. Javne odluke treba da se donose uzimajući u obzir javni interes i bez uticaja bilo kakvih privatnih interesa. Takve mjere zaštite su od suštinskog značaja za jačanje povjerenja u javnog funkcionera koji preduzima konkretnu radnju, ali i u organ vlasti u kojem vrši javnu funkciju, učvršćuju povjerenje građana i društva da se ovlašćenja koja su povjerena javnim funkcionerima, u javnom interesu zaista realizuju bez uticaja privatnih interesa.

Sukob interesa, bilo stvarni, potencijalni ili prividni, sam po sebi, ne predstavlja nužno i radnju koja ima obilježja koruptivnog krivičnog djela, ali je njegovo transparentno prijavljivanje, pravovremeno prepoznavanje te odgovarajuće postupanje pretpostavka prevencije korupcije.

Vrste sukoba interesa

ZSK prepoznaje više vrsta sukoba interesa: stvarni, potencijalni, prividni i skriveni sukob interesa.

- **Stvarni sukob interesa** postoji kada je privatni interes funkcionera uticao ili se osnovano može smatrati da je uticao na njegovu nepristrasnost u obavljanju javne funkcije.
- **Potencijalni sukob interesa** postoji kada privatni interes javnog funkcionera može uticati na njegovu nepristrasnost u vršenju javne funkcije
- **Prividni sukob interesa** postoji kada okolnosti stvaraju utisak da bi javni funkcioner mogao biti pristrasan, iako možda ne postoji stvarni, dokazivi uticaj na donošenje odluka. Ključni element je percepcija javnosti, a ne dokaz lične koristi.
- **Skriveni sukob interesa** postoji kada funkcioner ima stvarni privatni interes koji utiče ili može uticati na njegovo odlučivanje, ali taj interes nije prijavljen ili je namjerno prikriven. U ovom slučaju ne radi se samo o percepciji, već o stvarnom sukobu koji se prikriva.

Potencijalni sukob interesa predstavlja nastup privatnih okolnosti iz lične, profesionalne i poslovne sfere života koji se pojavljuju na strani funkcionera u kontekstu izvršavanja

javnih ovlaštenja te mogu uticati na nepristrasnost u vršenju javne funkcije. **Stoga se potencijalnim sukobom interesa treba pravilno upravljati kako bi se spriječio stvarni odnosno realizovani sukob interesa, potencijalni ili prividni sukob interesa** kada konkretni privatni interes funkcionera utiče na njegovu nepristrasnost u obnašanju javne funkcije.

U tom smislu, spriječeni sukob interesa odnosi se na situaciju u kojoj se sukob ne materijalizuje jer su preduzete odgovarajuće preventivne mjere, na primjer izuzeće iz odlučivanja ili preraspodjela nadležnosti.

Izjava o sukobu interesa predstavlja ključni alat za sprečavanje sukoba interesa. Ona pomaže u podsticanju etičkog promišljanja kod javnih funkcionera i predstavlja sredstvo za formalizovanje i strukturiranje etičkih razmatranja radi identifikovanja situacija u kojima je potrebno razmotriti primjenu preventivnih mjera.

Izjava o postojanju sukoba interesa - Član 10

Ako javni funkcioner u organu vlasti u kojem vrši javnu funkciju učestvuje u raspravi i odlučivanju u stvari u kojoj on ili povezano lice sa javnim funkcionerom ima privatni interes, dužan 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.

Obaveza davanja izjave i obavještenja iz stava 1 ovog člana ne odnosi se na poslanika i odbornika, kao ni na javnog funkcionera za koga važe pravila o izuzeću propisana posebnim zakonom ili drugim aktom.

Organ vlasti u kojem javni funkcioner vrši javnu funkciju dužan je da izjavu javnog funkcionera iz stava 1 ovog člana unese u zapisnik i o tome zatraži mišljenje Agencije.

U slučaju iz stava 1 ovog člana javni funkcioner ne može učestvovati u raspravi i donošenju odluke dok Agencija ne da mišljenje o postojanju sukoba interesa.

Ako Agencija, u slučaju iz stava 1 ovog člana, utvrdi da postoji sukob interesa i o tome obavijesti javnog funkcionera i organ vlasti iz stava 3 ovog člana, javni funkcioner ne može učestvovati u raspravi i odlučivanju, a organ vlasti je dužan da donese odluku o njegovom izuzeću.

Nadležni organ vlasti dužan je da spriječi izvršenje odluke donijete suprotno st. 1 do 4 ovog člana i stavi je van snage, u skladu sa zakonom i o tome obavijesti Agenciju.

Jedan od najefikasnijih mehanizama sprečavanja sukoba interesa je **izuzimanje i primjena mjera izuzimanja**.

Javni funkcioner je dužan **uzdržati se od preduzimanja** bilo koje radnje kako se ne bi našao u stvarnom, potencijalnom ili prividnom sukobu interesa, što uključuje savjetovanje, raspravljanje, predlaganje te svaku drugu radnju koja prethodi odlučivanju, ali i od preduzimanja radnje nakon nastanka pravnog odnosa (npr. nadzor nad ispunjenjem ugovornih obaveza).

Nakon toga, javni funkcioner daje **pisanu izjavu o riziku od postojanja sukoba interesa** i o tome obavještava organ vlasti, koji o navedenom traži mišljenje Agencije. Ako se u mišljenju utvrdi da postoji sukob interesa organ vlasti donosi odluku o **izuzeću** imenovanog javnog funkcionera. Nakon izuzimanja, preporučuje se da javni funkcioner za postupanje u granicama svojih ovlašćenja ovlasti drugu osobu (zamjenika, pomoćnika, drugog člana menadžmenta) u skladu sa relevantnim internim aktima organa vlasti.

Dobre prakse za sprovođenje postupka izuzeća

U cilju efikasne primjene mjera izuzeća, preporučuje se uspostavljanje registra za evidenciju izuzeća i eksternih funkcija javnog funkcionera. Prije sastanaka, ovaj registar može se koristiti za identifikaciju potencijalnih sukoba interesa i utvrđivanje da li je potrebno izuzeće.

- **Održavati ažuran registar izuzeća i eksternih funkcija** koje obavljaju javni funkcioneri.
- **Unaprijed obavijestiti zainteresovana lica** (npr. putem e-maila prije sjednica komisija ili sastanaka) kada treba da se uzdrže od učešća u raspravi ili glasanju.
- **Primjenjivati postupke izuzeća široko**, uključujući situacije koje se odnose na eksterne mandate ili organizacione odgovornosti, kao i lične odnose.
- **Jasno definisati oblik izuzeća**, kao što je uzdržavanje od glasanja, neučestvovanje u raspravi i privremeno napuštanje prostorije za sastanke. Napuštanje prostorije treba u većini slučajeva smatrati obaveznim.
- **Strateški organizovati dnevni red** kada se očekuje više izuzeća, kako bi se smetnje svela na minimum i obezbijedio efikasan rad.
- **Predvidjeti posebna pravila o kvorumu** kako bi se obezbijedilo da se odluke mogu valjano donijeti i kada je jedan ili više članova izuzet iz učešća.

- Po potrebi **imenovati ovlašćenog zamjenika.**

Primjer:

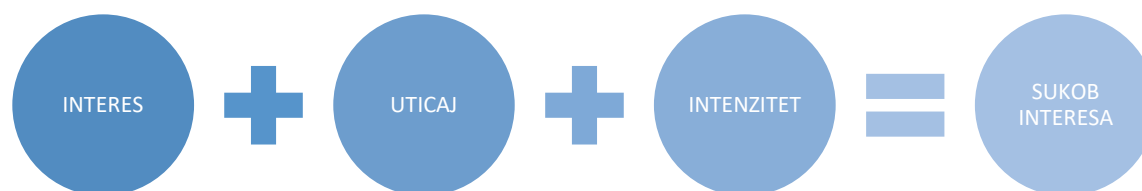
Organ upravljanja javne ustanove uputio je ASK-u zahtjev za davanje mišljenja o zakonitosti preduzetih radnji u cilju sprečavanja sukoba interesa. U zahtjevu je navedeno da je prilikom razmatranja dokumentacije kandidata za izbor direktora te ustanove, jedan od članova organa upravljanja dao izjavu o postojanju sukoba interesa i naveo da neće učestvovati u donošenju odluke, jer je jedan od kandidata za izbor direktora povezano lice sa njim. Organ upravljanja je donio Odluku o izuzeću imenovanog člana i Odluku o određivanju njegovog zamjenika u raspravi i odlučivanju o navedenom izboru. U navedenom slučaju ASK je dala Mišljenje da je u konkretnom predmetu postupljeno u skladu sa odredbama ZSK-a.

Francuska definicija sukoba interesa

Prema članu 2 Zakona od 11. oktobra 2013. o transparentnosti javnog života, **sukob interesa** može se definisati kao::

« svaka situacija interferencije između javnog interesa i privatnog interesa koja je vjerovatno da utiče ili da se čini da utiče na nezavisno, nepristrasno i objektivno vršenje funkcije predstavlja sukob interesa. »

Tri kumulativna kriterijuma mogu pomoći u identifikaciji situacije sukoba interesa:



- Interes o kojem je riječ može biti **direktan ili indirektan; materijalni ili moralni; sadašnji ili prošli.**
- Interferencija može biti **materijalna, geografska ili vremenska.**
- intenzitet situacije je **takav da utiče ili se čini da utiče na nezavisno, nepristrasno i objektivno obavljanje funkcije.**

Praktični alati za identifikaciju interesa

Neophodno je identifikovati kategorije trećih strana i, za svaku od tih kategorija, redovne odnose koji se održavaju, prirodu tih odnosa, kao i interne funkcije organizacije u vezi sa tim trećim stranama. Procjena opšteg funkcionisanja službe, administracije ili javnog preduzeća predstavlja koristan pristup. Mogu se identifikovati:

- korisnici (ili klijenti);
- dobavljači i pružaoči usluga, bilo u okviru javnih nabavki ili van njih;
- partneri (na primjer udruženja), bilo da su vezani formalnim sporazumom ili da su odnosi neformalni;
- lobbisti;
- eksperti, koji u određenim javnim strukturama podnose izvještaje ili mišljenja koja imaju značajan uticaj na donošenje odluka;
- članovi porodice;
- lični odnosi.

Praktični alati za procjenu intenziteta interferencije:

Vrsta interferencije: interferencija mora biti takve prirode da utiče ili da se čini da utiče na nezavisno, nepristrasno i objektivno obavljanje javnih dužnosti. Ovaj stepen uticaja mora se procjenjivati od slučaja do slučaja, ali sljedeća pitanja pomažu u njegovom određivanju:

- U kojoj mjeri ovlašćenja koja funkcioner ima u obavljanju javnih dužnosti omogućavaju da unaprijedi sopstveni interes?
- U kojoj mjeri njegov interes može imati koristi od njegovih javnih dužnosti?

Vremenska dimenzija: ranija profesionalna aktivnost stvara moralni interes prema bivšem poslodavcu, ali intenzitet tog moralnog interesa se vremenom smanjuje. Nakon 3 godine, on se uopšteno smatra prestalim

Kada se sukob ne može riješiti izuzećem, ili kada je moguće odustati od određenog interesa, takvo odricanje može predstavljati odgovarajući način za sprečavanje sukoba interesa. Na primjer, moguće je odustati od volonterskih funkcija, kao što je predsjedavanje udruženjem ili članstvo u upravnom odboru, ako obavljanje takve uloge stvara situaciju sukoba interesa.

U širem smislu, može biti potrebno odreći se kumulativne funkcije uz javnu službu, ako ta funkcija dovodi lice u situaciju sukoba interesa, naročito kada bi izuzeće, koje je potrebno kako bi se sukob izbjegao, onemogućilo pojedincu da pravilno obavlja svoje javne dužnosti.

2. Mišljenja o postojanju sukoba interesa i ograničenja u vršenju javnih funkcija

Davanje mišljenja na zahtjev javnog funkcionera u slučaju sumnje na postojanje sukoba interesa i u odnosu na ograničenja u vršenju javnih funkcija - Član 30

Kad posumnja da je u situaciji u kojoj postoji sukob interesa ili ograničenje u vršenju javne funkcije, javni funkcioner je dužan da preduzme mjere radi rješavanja sukoba interesa ili poštovanja ograničenja u skladu sa zakonom, kao i da Agenciji prijavi sumnju podnošenjem zahtjeva za davanje mišljenja o postojanju sukoba interesa ili ograničenja u vršenju javne funkcije.

Javni funkcioner kome je prestala funkcija može podnijeti zahtjev Agenciji za davanje mišljenja o postojanju ograničenja iz člana 17 ovog zakona.

Javni funkcioner, odnosno javni funkcioner kome je prestala funkcija dužan je da u zahtjevu za davanje mišljenja iz st. 1 i 2 ovog člana navede tačne podatke u vezi eventualnog sukoba interesa.

Smatra se da je javni funkcioner povrijedio odredbe ovog zakona u slučaju kad u roku od pet dana od dana prijema mišljenja Agencije iz st. 1 i 2 ovog člana ne postupi u skladu sa tim mišljenjem.

Javni funkcioner može zahtijevati od Agencije da mu se mišljenje dostavi u roku koji ne može biti duži od 15 dana od dana podnošenja zahtjeva, radi ostvarivanja i zaštite svojih prava i interesa ili izvršavanja obaveza u vezi kojih je tražio mišljenje.

Pravilo povjerljivosti postupka - Član 31

Postupak po zahtjevu iz člana 30 ovog zakona povjerljive je prirode.

Mišljenja po zahtjevu iz člana 30 ovog zakona Agencija objavljuje na svojoj internet stranici u skladu sa zakonom kojim se uređuje zaštita podataka o ličnosti.

Jedan od najznačajnijih mehanizama sprečavanja korupcije odnosno preventivnog djelovanja ASK-a u ovom pogledu jesu **Mišljenja o postojanju sukoba interesa** u vršenju javne funkcije koje ASK donosi u skladu sa odredbama ZSK-a i koja su obavezujuća za javne funkcionere.

Postupak davanja mišljenja u vezi sprječavanja sukoba interesa osim primjene ZSK-a uključuje i primjenu drugih propisa kojima je uređen sukob interesa u relevantnim oblastima, dok se odnosi na širok dijapazon mogućnosti: u vezi ostvarivanja naknade u više radnih tijela, kao i obavljanja funkcija javnog funkcionera u privrednom društvu i

obavljanje eventualno nespojivih funkcija, situacije u vezi članstva javnog funkcionera u organima upravljanja i nadzornim organima u javnim preduzećima, ustanovama u kojima opština/država ima vlasničkog udjela i organima nevladinih udruženja, kao neprofitnih organizacija, u vezi ostvarivanja naknade od strane javnog funkcionera po osnovu članstva u organima javnih preduzeća i ustanove, udruženja i drugih asocijacija, kao i situacije u vezi zaključenja ugovora o uslugama i poslovnoj saradnji, te u vezi propisanih ograničenja u periodu od jedne godine po prestanku javne funkcije.

Navedenim zakonskim odredbama propisano je pravo, ali i dužnost javnih funkcionera da zatraže mišljenje ASK-a kada postoji sumnja je li neko postupanje u određenoj situaciji suprotno odredbama ZSK-a, kao i **dužnost Agencije da najkasnije u roku od 15 dana od dana prijema zahtjeva javnog funkcionera da obrazloženo mišljenje.**

Takođe, mišljenja ASK-a **su obavezujuće prirode** i javni funkcioner je dužan da postupi po dobijenom Mišljenju u roku od pet dana od dana prijema mišljenja. Smatra se da je javni funkcioner povrijedio odredbe ZSK-a ako ne postupi po Mišljenju ASK-a **u roku od pet dana od dana prijema mišljenja Agencije (nesavjesno vršenje javne funkcije).**

Sva mišljenja se objavljuju i na internet stranici ASK-a, čime se upoznaje javnost sa njihovim sadržajem te se omogućava i drugim funkcionerima da se upoznaju sa praksom Agencije.

Objavljena mišljenja predstavljaju svojevrsan katalog tumačenja, odnosno svojevrsnu „dobru praksu“ i preporuke kako bi se javni funkcioner trebao ponašati u istim ili sličnim situacijama.

Kako bi se dodatno unaprijedila jasnoća i praktična korisnost ovog kataloga, Agencija može razmotriti i objavljivanje anonimizovanih izvoda ili sažetaka posebno ilustrativnih odluka, uz isticanje ključnog obrazloženja i naučenih lekcija.

Takvi izvodi su takođe efikasni jer, budući da su anonimizovani, ne potpadaju pod režim regulacije ličnih podataka i mogu se objavljivati bez vremenskog ograničenja, u skladu sa Opštom uredbom o zaštiti podataka Evropske unije (GDPR).

Ovakvim se postupanjem ASK-a u pitanjima potencijalnog sukoba interesa ujedno uspostavlja mehanizam preventivnog otklanjanja zakonske povrede.

3. Odluke o utvrđivanju sukoba interesa i ograničenja u vršenju javnih funkcija

Pokretanje postupka - Član 34

Postupak u kojem se odlučuje da li je javni funkcioner povrijedio odredbe ovog zakona koje se odnose na sprečavanje sukoba interesa u vršenju javnih funkcija, ograničenja u vršenju javnih funkcija, poklone, sponzorstva i donacije i izvještaje o prihodima i imovini javnih funkcionera pokreće Agencija na inicijativu organa vlasti u kojem javni funkcioner vrši ili je vršio javnu funkciju, organa nadležnog za izbor, imenovanje, odnosno postavljenje javnog funkcionera, drugog državnog organa ili organa opštine, drugog pravnog ili fizičkog lica.

Postupak iz stava 1 ovog člana može pokrenuti i Agencija po službenoj dužnosti, na osnovu sopstvenih saznanja ili anonimnih inicijativa.

Podaci o podnosiocu inicijative iz stava 1 ovog člana su povjerljivi.

Osim mišljenja koje ASK preventivno daje na zahtjeve javnih funkcionera, značajan mehanizam sprečavanja korupcije jeste administrativni odnosno upravni postupak koji rezultira odlukama ASK-a kojim se utvrđuje da li je javni funkcioner povrijedio odredbe ZSK-a koje se odnose na sprečavanje sukoba interesa u vršenju javnih funkcija i ograničenja u vršenju javnih funkcija.

Upravni postupak ASK može pokrenuti po službenoj dužnosti, kao i po prijavi bilo kog pravnog ili fizičkog lica. Odluka koju donese ASK u navedenom postupku je konačna i protiv te odluke može se pokrenuti upravni spor.

Ukoliko je odlukom ASK-a utvrđeno da je javni funkcioner postupio suprotno odredbama zakona u oblasti sukoba interesa ili ograničenja u vršenju javnih funkcija, navedeno se smatra nesavjesnim vršenjem javne funkcije, o čemu Agencija obavještava organ vlasti u kojem javni funkcioner vrši javnu funkciju i organ nadležan za izbor, imenovanje, odnosno postavljenje javnog funkcionera, radi pokretanja postupka razrješenja, suspenzije ili izricanja disciplinske mjere.

Javni funkcioner koji je razriješen zbog ovih razloga ne može vršiti javnu funkciju, odnosno poslove državnog službenika u periodu od četiri godine od dana razrješenja, dok se ovo ograničenje ne odnosi na javnog funkcionera koji se bira neposredno na izborima.

Značajno je ukazati i na zakonsku obavezu organa vlasti u ovom smislu, odnosno da je organ nadležan za izbor, imenovanje, odnosno postavljenje javnog funkcionera dužan da, prije odlučivanja o izboru, imenovanju, odnosno postavljenju javnog funkcionera kod Agencije provjeri da li je predloženi kandidat, u posljednje četiri godine prije kandidovanja, u svojstvu javnog funkcionera, bio razriješen postupanja suprotno odredbama ZSK-a.

4. Ograničenja u vršenju javnih funkcija

Vršenje drugih javnih poslova- Član 11

Javni funkcioner može da se bavi naučnom, nastavnom, kulturnom, umjetničkom i sportskom djelatnošću i da stiče prihode od autorskih, patentnih i sličnih prava, intelektualne i industrijske svojine, ako zakonom nije drukčije propisano.

Članstvo javnog funkcionera koji je imenovan ili biran u stalna ili povremena radna tijela koje obrazuje organ vlasti ne smatra se vršenjem dvije ili više javnih funkcija u smislu ovog zakona, osim onih koji donose odluke ili učestvuju u donošenju odluka u skladu sa zakonom kojim se uređuje upravni postupak.

Javni funkcioner je obavezan da tačne i potpune podatke o prihodima koje stekne vršenjem djelatnosti, odnosno poslova iz st. 1 i 2 ovog člana prijavi Agenciji.

U slučaju članstva u više radnih tijela iz stava 2 ovog člana, javni funkcioner može u istom mjesecu ostvariti prihode u samo jednom radnom tijelu.

Kada su u pitanju radna tijela i članstvo javnog funkcionera u istima, javni funkcioner **može da bude imenovan ili biran u stalna ili povremena radna tijela koja obrazuje organ vlasti** (osim onih koji donose odluke ili učestvuju u donošenju odluka u skladu sa zakonom kojim se uređuje upravni postupak), i u tom slučaju se ne smatra da obavlja dvije javne funkcije, uz ograničenje da u istom mjesecu može ostvariti naknadu kroz članstvo u samo jednom radnom tijelu.

Takođe, **može se baviti naučnom, nastavnom, kulturnom, umjetničkom i sportskom djelatnošću i sticati prihode od autorskih, patentnih i sličnih prava, intelektualne i industrijske svojine**, ako zakonom nije drukčije propisano, dok je prihode koje stekne vršenjem navedenih poslova, odnosno djelatnosti, dužan da prijavi ASK-u.

Primjer:

Generalni direktor u Ministarstvu se obratio zahtjevom za mišljenje da li može da bude član Savjetodavnog tijela Vlade Crne Gore, i ASK je dala mišljenje da imenovani može da bude član navedenog radnog tijela koje ima savjetodavnu ulogu i ne donosi odluke odnosno ne učestvuje u donošenju odluka, ali je istovremeno ukazano funkcioneru da u slučaju članstva u više radnih tijela, da može u istom mjesecu ostvariti prihode u samo jednom radnom tijelu, kao i da je dužan da tačne i potpune podatke o prihodima koje stekne vršenjem navedene djelatnosti, odnosno poslova prijavi Agenciji.

Prenos upravljačkih prava u privrednim društvima - Član 12

Lice koje je vlasnik, odnosno osnivač privrednog društva, ustanove ili drugog pravnog lica dužno je da, u roku od 30 dana od dana izbora, postavljenja ili imenovanja na javnu funkciju, prenese svoja upravljačka prava u tim subjektima na drugo pravno ili fizičko lice, kako bi ih to lice u svoje ime, a za račun javnog funkcionera vršilo do prestanka njegove javne funkcije.

U slučaju kad je u privrednom društvu ili drugom subjektu iz stava 1 ovog člana obrazovan organ upravljanja u kojem javni funkcioner, kao član tog organa, vrši svoja upravljačka prava, prenošenje upravljačkih prava podrazumijeva obavezu javnog funkcionera da podnese ostavku na članstvo u organu upravljanja, u skladu sa zakonom.

Javni funkcioner je dužan da, u roku od pet dana od dana prenošenja upravljačkih prava, Agenciji dostavi podatke o licu na koje je prenio upravljačka prava i dokaze o prenošenju upravljačkih prava.

Lice na koje je javni funkcioner prenio upravljačka prava postaje povezano lice sa javnim funkcionerom.

Lice koje je vlasnik, odnosno osnivač privrednog društva, ustanove ili drugog pravnog lica dužno je da, **u roku od 30 dana od dana imenovanja na javnu funkciju, prenese svoja upravljačka prava u tim subjektima na drugo pravno ili fizičko lice**, kako bi ih to lice u svoje ime, a za račun javnog funkcionera vršilo do prestanka njegove funkcije. Javni funkcioner je dužan da obavijesti ASK **u roku od pet dana od prenošenja upravljačkih prava i dostavi podatke o licu na koje je prenio upravljačka prava i dokaze o tome**. U ovom slučaju, lice na koje je javni funkcioner prenio upravljačka prava postaje povezano lice sa javnim funkcionerom.

Vršenje rukovodećih i drugih funkcija u privrednom društvu - Član 13

Javni funkcioner ne može biti predsjednik, ovlašćeni zastupnik ili član organa upravljanja ili nadzornog organa, niti izvršni direktor ili član menadžmenta u privrednom društvu.

ZSK ne dozvoljava javnim funkcionerima vršenje rukovodećih funkcija u privrednim društvima, pa je potrebno da kandidat za javnog funkcionera preduzme radnje prije imenovanja na javnu funkciju koje će spriječiti da dođe do navedenog ograničenja u vršenju javne funkcije, a ukoliko u toku vršenja javne funkcije prihvati da obavlja ove dužnosti, dužan je da, u roku od 30 dana od početka vršenja navedenih dužnosti, podnese ostavku na javnu funkciju.

Vršenje javnih funkcija u privrednom društvu ili pravnom licu koje je u državnom vlasništvu, javnoj ustanovi ili drugom pravnom licu - Član 14

Javni funkcioner ne može biti predsjednik ili član organa upravljanja i nadzornog organa, izvršni direktor, član menadžmenta privrednog društva ili pravnog lica koje je u državnom vlasništvu, javne ustanove ili drugog pravnog lica.

Izuzetno, javni funkcioner, osim Predsjednik Crne Gore, poslanik, odbornik, član Vlade Crne Gore, sudija Ustavnog suda Crne Gore, sudija, rukovodilac državnog tužilaštva, državni tužilac, glavni specijalni tužilac i specijalni tužilac može biti predsjednik ili član organa upravljanja i nadzornog organa privrednog društva ili pravnog lica koje je u državnom vlasništvu, odnosno javne ustanove u jednom privrednom društvu ili pravnom licu koje je u državnom vlasništvu, odnosno javnoj ustanovi u kojima je država, odnosno opština vlasnik.

Javni funkcioner koji obavlja poslove u državnoj upravi i organima lokalne uprave i lokalne samouprave ne može obavljati funkciju poslanika.

Odbornik može obavljati poslove u državnoj upravi i organima lokalne uprave i lokalne samouprave, osim poslova predsjednika opštine, potpredsjednika opštine, glavnog administratora, sekretara sekretarijata, načelnika posebnih službi, člana odbora direktora i upravnog odbora, izvršnog direktora privrednih društava i javnih ustanova čiji je osnivač opština, člana savjeta i direktora lokalnog javnog emitera i turističke organizacije kao i druge poslove u okviru funkcija koje se imenuju od strane Skupštine opštine.

Javni funkcioner može biti predsjednik ili član organa upravljanja i nadzornog organa naučnih, nastavnih, kulturnih, umjetničkih, humanitarnih ili sportskih udruženja ako posebnim propisom nije drukčije određeno.

Po osnovu članstva u organima upravljanja ili nadzornim organima iz st. 2 i 5 ovog člana, javni funkcioner ne može ostvariti prihod ili drugu naknadu.

Obaveza podnošenja ostavke - Član 15

Javni funkcioner koji u toku vršenja javne funkcije prihvati da obavlja drugu dužnost, odnosno funkciju iz člana 13 ili člana 14 st. 1 i 3 ovog zakona, dužan je da, u roku od 30 dana od početka vršenja druge funkcije, odnosno dužnosti, podnese ostavku na javnu funkciju.

Ako javni funkcioner u slučaju iz stava 1 ovog člana ne podnese ostavku, smatra se da je javnom funkcioneru prestala funkcija danom početka vršenja druge funkcije.

U praksi, upravo je najviše zahtjeva za mišljenje javnih funkcionera u pogledu primjene člana 14 ZSK-a, koji uređuje vršenje javnih funkcija u privrednom društvu ili pravnom licu koje je u državnom vlasništvu, javnoj ustanovi ili drugom pravnom licu.

Primjer:

Javni funkcioner, odbornik u Skupštini Opštine podnio je ASK-u zahtjev za davanje mišljenja da li može da obavlja i funkciju člana organa upravljanja pravnog lica koje je u državnom vlasništvu. ASK je dala mišljenje da imenovani javni funkcioner ne može istovremeno sa tom javnom funkcijom da obavlja i funkciju člana organa upravljanja navedenog pravnog lica, te da je dužan da, u roku od 30 dana podnese ostavku na jednu od funkcija, kao i da Agenciji dostavi dokaz o tome. Javni funkcioner je postupio po Mišljenju ASK-a, podnio ostavku na jednu funkciju i istu dostavio ASK-u. Naime, određene kategorije javnih funkcionera čak ni izuzetno ne mogu biti članovi organa upravljanja ili nadzornih organa pravnih lica u državnom vlasništvu, a među tim kategorijama funkcionera su i odbornici.

Primjer:

Javni funkcioner, državni sekretar u Ministarstvu podnio je ASK-u zahtjev za davanje mišljenja da li može da obavlja i funkciju člana organa upravljanja pravnog lica koje je u državnom vlasništvu. ASK je dala mišljenje da imenovani javni funkcioner, izuzetno može biti člana organa upravljanja navedenog pravnog lica, dok po osnovu članstva u navedenom organu upravljanja ne može ostvariti prihod ili drugu naknadu. Javni funkcioner je postupio po Mišljenju ASK-a, i dostavio dokaze i relevantnu dokumentaciju o navedenom ASK-u. U ovom slučaju data je zakonska mogućnost da imenovani bude član organa upravljanja navedenog pravnog lica u državnom vlasništvu, ali bez naknade po osnovu navedenog, jer ZSK predviđa stavom 2 člana 14 izuzetak od opšte zabrane iz stava 1 istog člana, osim za određene kategorije javnih funkcionera, među kojima ne spada imenovani iz konkretnog primjera.

Primjer:

Javni funkcioner, glavni administrator u opštini podnio je ASK-u zahtjev za davanje mišljenja da li pored navedene funkcije može biti i član organa upravljanja sportskog udruženja. ASK je dala negativno mišljenje, imajući u vidu odredbu posebnog propisa – Zakona o sportu, člana 62 kojim je predviđena zabrana učešća u organima sportskih organizacija određenim licima, među kojima je, između ostalih, i glavni administrator u opštini.

Ugovor o uslugama i poslovnoj saradnji - Član 16

Javni funkcioner ne može da zaključi ugovor o pružanju usluga sa privrednim društvom ili pravnim licem koje je u državnom vlasništvu.

Javni funkcioner ne može da zaključi ugovor o pružanju usluga sa organom vlasti ili privrednim društvom koje je u ugovornom odnosu, odnosno vrši poslove za organ vlasti u kojem javni funkcioner vrši funkciju, osim ako je vrijednost tih ugovora manja od 1.000 eura na godišnjem nivou.

Organ vlasti u kojem javni funkcioner vrši javnu funkciju ne može da zaključi ugovor sa privrednim društvom ili drugim pravnim licem ako bi se zaključivanjem takvog ugovora ostvario privatni interes za javnog funkcionera i/ili sa njim povezano lice.

Ako javni funkcioner, odnosno organ vlasti postupi suprotno st. 1, 2 i 3 ovog člana, na zaključenim ugovorima shodno se primjenjuju odredbe Zakona o obligacionim odnosima koje se odnose na ništavost ugovora.

Primjer:

Javni funkcioner iz organa državne uprave uputio je ASK-u zahtjev za davanje mišljenja da li je u potencijalnom sukobu interesa, zbog zaključenja ugovora o pružanju usluga sa pravnim licem. ASK je dala Mišljenje da je navedeni ugovor zaključen suprotno odredbama ZSK-a, imajući u vidu da je pravno lice sa kojim je zaključio ugovor u državnom vlasništvu, te da isti ne može ostati na pravnoj snazi, odnosno da se na isti primjenjuju odredbe Zakona o obligacionim odnosima koje se odnose na ništavost.

Ograničenja po prestanku javne funkcije - Član 17

Javni funkcioner ne može, u periodu od jedne godine po prestanku javne funkcije, da:

1) pred organom vlasti u kojem je vršio javnu funkciju nastupa kao predstavnik ili punomoćnik pravnog lica, preduzetnika ili međunarodne ili druge organizacije koji sa tim organom vlasti imaju ili uspostavljaju ugovorni, odnosno poslovni odnos;

2) zasnjuje radni odnos, odnosno uspostavi poslovnu saradnju sa pravnim licem, preduzetnikom ili međunarodnom ili drugom organizacijom koji, na osnovu odluka organa vlasti u kojem je javni funkcioner obavljao funkciju, ostvaruju korist;

3) zastupa pravno ili fizičko lice pred organom vlasti u kojem je vršio javnu funkciju u predmetu u kojem je kao javni funkcioner učestvovao u donošenju odluke;

4) obavlja poslove upravljanja ili revizije u pravnom licu u kojem su, najmanje jednu godinu prije prestanka javne funkcije, njegove dužnosti bile povezane sa supervizorskim ili kontrolnim poslovima;

5) stupi u ugovorni odnos ili drugi oblik poslovne saradnje sa organom vlasti u kojem je vršio javnu funkciju.

Javni funkcioner ne može, u periodu od dvije godine po prestanku javne funkcije, da upotrijebi, radi sticanja koristi za sebe ili drugog ili radi nanošenja štete drugom, saznanja i obavještenja do kojih je došao u vršenju javne funkcije, osim ako su ta saznanja i obavještenja dostupna javnosti.

ZSK propisuje i određena ograničenja javnim funkcionerima i po prestanku javne funkcije i to u periodu od jedne godine po prestanku javne funkcije (tzv. cooling off period).

Primjer:

Javni funkcioner kojem je prestala funkcija obratio se ASK-u zahtjevom za mišljenje može li da se zaposli u organu u kojem je vršio javnu funkciju, odnosno u kojem je obavljao funkciju člana odbora direktora. ASK je dala mišljenje da se radi o ograničenju po prestanku javne funkcije i da ne može u periodu od jedne godine po prestanku javne funkcije da stupi u ugovorni odnos ili drugi oblik poslovne saradnje sa organom vlasti u kojem je vršio javnu funkciju.

ZAKLJUČNO - POSLJEDICE DATIH MIŠLJENJA I DONESENIH ODLUKA:

Koje su moguće posljedice kršenja zakonskih odredbi i donešenih mišljenja i odluka?

- ograničenja u imenovanju: javni funkcioner može biti spriječen da bude imenovan na druge funkcije;
- javni funkcioner može biti disciplinski sankcionisan ili suspendovan
- poništavanje odluka o izboru: odluka o izboru javnog funkcionera može biti stavljena van snage;
- ostavke: funkcioner može biti primoran da podnese ostavku na javnu funkciju;
- sprečavanje dodatnih ugovora i naknada: u određenim slučajevima nije dozvoljeno zaključenje ugovora o dopunskom radu odnosno pružanju usluga ili primanje naknada u upravljačkim tijelima.
- razrješenje: funkcioner može biti razriješen javne funkcije;

- postfunkcionalna ograničenja: primjenjuju se ograničenja za poslovne aktivnosti godinu dana nakon prestanka funkcije

Takođe, za kršenje odredbi ZSK-a koje se odnose na sprečavanje sukoba interesa i ograničenje u vršenju javnih funkcija predviđene su i **novčane kazne za prekršaje javnog funkcionera u rasponu od 500 eura do 2.000 eura, a za lica kojima je prestala javna funkcija ako u periodu od jedne godine po prestanku javne funkcije prekrše odredbe člana 17 ZSK-a od 1000 eura do 2.000 eura**

Moguće posljedice kršenja zakonskih odredbi i mišljenja i odluka u vezi sa sukobom interesa u Francuskoj

Visoko tijelo za transparentnost javnog života je u središtu odvrćajućeg sistema nadzora i sankcija.

U slučaju kršenja mišljenja o nespojivosti, Visoko tijelo za transparentnost javnog života može objaviti poseban izvještaj u Službenom listu, koji uključuje dato mišljenje i pisane primjedbe zainteresovanog lica.

Svake godine, ova institucija traži od lica koja su dobila mišljenje uz određene rezerve da na bilo koji način dokažu poštovanje tih ograničenja.

Za državne službenike, kršenje mišljenja o nespojivosti ili neobraćanje nadležnom organu može takođe dovesti do posebnih sankcija (član L. 124-20 Zakona o državnim službenicima):

- disciplinske sankcije
- umanjenje penzije za penzionisane državne službenike
- raskid novog ugovora bez otkaznog roka i bez naknade

Međutim, ovo tijelo nema pravna ovlašćenja koja bi joj omogućila da zahtijeva informacije od administracije ili subjekta u koji lice prelazi u okviru „rotacije između javnog i privatnog sektora“ (tzv. revolving doors).

Povećan broj zahtjeva za davanje Mišljenja u cilju izbjegavanja situacija potencijalnog sukoba interesa, te visok procenat poštovanja Mišljenja i postupanja po Odlukama Agencije, ukazuju na određeno jačanje svijesti javnih funkcionera i odgovornosti organa vlasti u pogledu poštovanja obaveza propisanih ZSK-om.

Podnošenje ostavki, odricanje od novčanih naknada u vezi sa javnom funkcijom, takođe predstavljaju jedan od indikatora povećanja odgovornosti i savjesnog vršenja javnih funkcija.

Imajući u vidu potrebu daljeg jačanja svijesti javnih funkcionera i zaposlenih u državnom sektoru, kao i šire javnosti o značaju prevencije sukoba interesa, te mehanizmima za njegovo sprečavanje i sankcionisanje, Agencija će nastaviti sa sprovođenjem edukativno-preventivnih aktivnosti u saradnji sa drugim državnim organima.

Na linku u nastavku možete naći Upitnik/Questionnaire sa najčešćim pitanjima i odgovorima u oblasti sprečavanja sukoba interesa i ograničenja u vršenju javnih funkcija: <https://www.antikorupcija.me/me/sukob-interesa/2002161737-q/>