

# UMJESTO REFORMI, STATUS QUO KONTROLA IMOVINSKIH KARTONA I SUKOB INTERESA U CRNOJ GORI



Kingdom of the Netherlands

Ova analiza nastala je u okviru projekta „Ka efikasnijoj borbi protiv korupcije“, koji sprovodi Institut alternativa, uz finansijsku podršku Ambasade Kraljevine Holandije. Svi rezultati projekta isključiva su odgovornost Instituta alternativa i ni na koji način ne odražavaju stavove donatora.

Naziv publikacije:

**Umjesto reformi, status quo: kontrola imovinskih kartona  
i sukob interesa u Crnoj Gori**

Izdavač:

**Institut alternativa**

Bulevar Džordža Vašingtona 57,  
Podgorica, Crna Gora  
Tel/fax: + 382 (0) 20 268 686  
E-mail: info@institut-alternativa.org

Za izdavača: **Stevo Muk**

Urednik: **Stevo Muk**

Autorka: **Ana Đurnić**

Saradnica u istraživanju: **Dragana Jaćimović**

Prelom i dizajn: **Ana Jovović**

Podgorica, maj 2018. godine.

---

CIP - Каталогизација у публикацији  
Национална библиотека Црне Горе, Цетиње

ISBN 978-9940-533-67-0  
COBISS.CG-ID 36070672

---



Kingdom of the Netherlands

Ova analiza nastala je u okviru projekta „Ka efikasnijoj borbi protiv korupcije“, koji sprovodi Institut alternativa, uz finansijsku podršku Ambasade Kraljevine Holandije. Svi rezultati projekta isključiva su odgovornost Instituta alternativa i ni na koji način ne odražavaju stavove donatora.

## **SAŽETAK**

Predmet ove analize je rad Agencije za sprječavanje korupcije u oblastima kontrole imovinskih kartona i utvrđivanja sukoba interesa javnih funkcionera.

Ključni problem je tumačenje Agencije da se ona ne može baviti slučajevima sukoba interesa i imovinom funkcionera, niti procesuirati slučajeve s tim u vezi, koji su se desili prije **1. januara 2016. godine**, kada je Agencije počela da radi. Agencija time sama sebi „vezuje ruke” i ograničava prostor za rad, te na taj način daje legitimitet svakom postupanju koje se desilo prije 2016. godine, bez obzira na to da li je ono zakonito ili ne.

Problem je i to što su u Agenciji dva procesa – utvrđivanje sukoba interesa i kontrola imovinskih kartona, koja su srodnna i komplementarna i koja nisu slučajno smještena „pod isti krov” – vještački izolovana jedan od drugog. **Agencija, naime, ne koristi imovinske kartone javnih funkcionera i državnih službenika da bi proaktivno utvrdila postojanje i eventualnog sukoba interesa.**

U davanju mišljenja o potencijalnom ili postojećem sukobu interesa postoji neujednačena praksa Agencije. Prema javno dostupnom Mišljenju Agencije o ograničenjima za vršenje javne funkcije u javnim preduzećima i ustanovama, **odbornik ne može ni pod kojim uslovima biti ni predsjednik ili član organa upravljanja i nadzornog organa javnog preduzeća i javne ustanove**. S druge strane, sedam odbornika Demokratske partije socijalista (DPS) u Skupštini Glavnog grada Podgorica paralelno s odborničkom funkcijom obavlja i funkcije direktora i zamjenika direktora javnih preduzeća i ustanova. Oni tvrde da im je Agencija to dozvolila, te da imaju Mišljenja Agencije koja im to omogućavaju.

**Od četiri vrste kontrole imovinskih kartona koje vrši Agencija, jedina je suštinska potpuna provjera, u kojoj se provjerava osnov sticanja imovine, a najmanje je zastupljena u radu Agencije.** Od ukupnog broja od oko 7.000 imovinskih kartona koje Agenciji godišnje podnese javni funkcioneri i službenici, Agencija u potpunosti provjeri manje od 1%. Dodatno, Agencija ne provjerava porijeklo imovine stečene prije 2016. godine.

Kako bi Agencija efikasno obavljala svoj posao, potrebno je uspostaviti vezu između imovinskih kartona funkcionera i sukoba interesa, te koristiti podatke iz imovinskih kartona za proaktivno utvrđivanje sukoba interesa. Odredbe Zakona o sprječavanju korupcije koje, namjerno ili slučajno, ograničavaju transparentnost rada Agencije - treba izmijeniti. Potrebno je promijeniti odredbe koje propisuju da se odluke kojima nije utvrđeno kršenje zakona ne objavljaju, te propisati obavezu objavljivanja Mišljenja o sukobu interesa koja daje Agenciju. Dodatno, potrebno je pokrenuti javni, otvoreni dijalog i uraditi procjenu usaglašenosti posebnih propisa kojima se reguliše sukob interesa u svim sektorima, a zatim raditi na usaglašavanju tih propisa i krovnog Zakona o sprječavanju korupcije.

## UVOD

Uz formiranje Specijalnog državnog tužilaštva, uspostavljanje nezavisne Agencije za sprječavanje korupcije bilo je jedan od ključnih zahtjeva u okviru reformskog procesa za pristupanje Crne Gore Evropskoj uniji u oblasti borbe protiv korupcije.

Agencija za sprječavanje korupcije počela je s radom 1. januara 2016. godine<sup>1</sup>. Danom njenog uspostavljanja prestale su da postoje dvije antikorupcijske institucije preventivnog karaktera – Komisija za sprječavanje konflikta interesa i Uprava za antikorupcijsku inicijativu. Nadležnosti, zaposlene, prava, obaveze, predmete i opremu ovih institucija u potpunosti je preuzeila novouspostavljena Agencija. U nadležnost joj je dato da štiti zviždače, kontroliše finansiranje političkih subjekata i izbornih kampanja, utvrđuje i sprečava sukob interesa javnih funkcionera, kontroliše njihovu imovinu i prihode, te da vrši nadzor nad lobišanjem, kao i usvajanjem i sprovođenjem planova integriteta crnogorskih organa vlasti.

U ovoj analizi fokusirali smo se na učinak Agencije u oblastima sprečavanja i utvrđivanja sukoba interesa i kontrole imovinskih kartona javnih funkcionera, naročito u ispunjenju Prelaznih mjerila za oblast prevencije korupcije definisanih Pristupnim dokumentom<sup>2</sup>.

Prema Mjerilima, uspostavljanje Agencije za sprječavanje korupcije, s jačim kapacitetima, većim budžetom i pristupom bazama podataka drugih institucija, trebalo je da doprinese

efikasnosti sistema za sprečavanje konflikta interesa na svim nivoima javne uprave. To u praksi znači da je trebalo da aktivno i proaktivno utvrđuje postojanje sukoba privatnog i javnog interesa javnih funkcionera i da stane na kraj praksi da crnogorski funkcioneri prihoduju novac iz državnog budžeta po osnovu obavljanja više javnih funkcija, koje su nespojive.



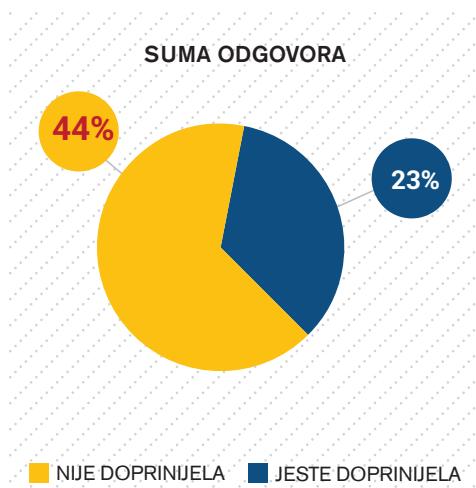
Ova Agencija trebalo je da obezbijedi i efektivnu kontrolu izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera i državnih službenika – da se umreži sa bazama podataka drugih institucija i provjerava da li su funkcioneri i službenici is-

pravno prijavili sve što posjeduju. Dodatno, Agencija je trebalo da provjerava da li prijavljena imovina funkcionera i službenika odgovara realnosti, odnosno njihovim legalnim prihodima.

<sup>1</sup> / Marović, Jovana, Muk, Stevo, Sretna Nova Agencija! – Uspostavljanje crnogorske Agencije za sprječavanje korupcije, Institut alternativa, januar 2016. godine, dostupno na: <http://institut-alternativa.org/sretna-nova-agencija-uspostavljanje-crnogorske-agencije-za-sprjecavanje-korupcije/>

<sup>2</sup> / Pristupni dokument: Zajednička pozicija Evropske unije i Crne Gore, Brisel, 12. decembar 2013, konferencija o pristupanju EU.

Od dana imenovanja direktora Agencije, koji je u bliskim porodičnim odnosima s aktualnim premijerom i potpredsjednikom Demokratske partije socijalista<sup>3</sup>, u javnosti su se pojavile sumnje da Agencija s takvim rukovodstvom neće biti nepristrasna u svom radu.



Svojim dosadašnjim radom, Agencija nije stekla povjerenje građana. Prema istraživanju javnog mnjenja, jedna četvrtina građana uopšte nije čula za Agenciju, dok 38% njih smatra da u svom radu ona povoljnije tretira funkcionere vladajućih partijskih. Doprinos ove institucije u borbi protiv korupcije ne prepoznaće 44% građana Crne Gore. Ukoliko ne računamo one građane koji nikada nisu čuli za Agenciju, čak 57% onih koji su čuli za ASK ne smatra da je doprinijela rješavanju problema korupcije<sup>4</sup>.

Cilj ove analize je da pruži kritički osvrt na dosadašnji rad Agencije, naročito u pogledu ispunjenosti Prelaznih mjerila koja se odnose na sukob interesa i kontrolu imovinskih kartona javnih funkcionera, da identifikuje probleme u radu Agencije i pruži preporuke za unapređenje. Prvi dio analize bavi se procjenom dosadašnjeg rada Agencije u oblastima utvrđivanja sukoba interesa, dok se drugi dio bavi efikasnošću kontrole imovinskih kartona javnih funkcionera i državnih službenika. Posljednji dio analize nudi preporuke za unapređenje rada Agencije u ovim dvijema oblastima.

**3** / Kćerka direktora Agencije Sretena Radonjića udata je za sina premijera i zamjenika predsjednika DPS-a, Duška Markovića: <https://www.dps.me/me/clanovi/dusko-markovic> (pristupljeno 14.05. 2018.)

**4** / Stavovi građana o korupciji – Rezultati istraživanja javnog mnjenja, Agencija Ipsos za potrebe Instituta alternativa, decembar 2017. godine, dostupno na: <http://institut-alternativa.org/stavovi-gradjana-o-korupciji-istrazivanje-javnog-mnjenja/>

## **SUKOB INTERESA – POMAK U ZAKONSKIM RJEŠENJIMA, TAPKANJE U MJESTU U PRAKSI**

---

Zakon o sprječavanju korupcije zabranjuje da javni funkcijer koji obavlja poslove u državnoj upravi i organima lokalne uprave obavlja i funkciju odbornika, čime je opseg sukoba interesa proširen u odnosu na ranije zakonsko rješenje. Ovo je u zakonodavnom smislu pozitivan pomak. Međutim, Agencija nema ujednačen pristup u primjeni ove odredbe, zbog čega ona u praksi ne proizvodi željeni efekat.

---

Novina u odnosu na raniji Zakon o sprječavanju sukoba interesa je proširenje opsega sukoba interesa u dijelu koji se odnosi na javne funkcionere koji javnu funkciju obavljaju u javnom preduzeću ili javnoj ustanovi. Naime, novim zakonom propisano je da „javni funkcijer koji obavlja poslove u državnoj upravi i organima lokalne uprave ne može obavljati funkciju poslanika i odbornika”<sup>5</sup>, dok ograničenje za vršenje funkcije odbornika nije bilo predviđeno ranijim zakonom.

Međutim, uprkos ovom ograničenju iz člana 12 Zakona o sprječavanju korupcije, sedam odbornika Demokratske partije socijalista u Skupštini Glavnog grada istovremeno obavljaju i funkcije direktora u javnim preduzećima i javnim ustanovama<sup>6</sup>. Ovi odbornici tvrde da nisu u sukobu interesa i da imaju pisano Mišljenje Agencije koje to potvrđuje. To Mišljenje Agencije, na koje se odbornici pozivaju, nije javno dostupno niti je dostupno po zahtjevu za slobodan pristup informacijama, uz obrazloženje da je postupak davanja Mišljenja povjerljive prirode i da Zakon ne propisuje obavezu objavljivanja Mišljenja.<sup>7</sup> Na ovaj način, Agencija štiti odbornike DPS-a i urušava povjerenje građana u svoj rad, jer ne postoji dokaz da navedena Mišljenja uopšte postoje niti da u njemu piše ono što odbornici tvrde. Dodatno, povjerljivost postupka ne podrazumijeva i tajnost dokumenata koji proizilaze iz tog postupka. U krajnjem, to što Zakon ne propisuje obavezu objavljivanja ne znači, po automatizmu, zabranu objavljivanja i tajnost, kako to tumači Agencija.

S druge strane, postoji javno dostupno Mišljenje Agencije za primjenu člana 12 Zakona o sprječavanju korupcije, u kojem se navodi da „**odbornik ne može, ni pod kojim uslovima, biti**

---

**5** / Stav 3 člana 12 Zakona o sprječavanju korupcije

**6** / Među odbornicima DPS-a u Skupštini Glavnog grada su: Momčilo Vujošević, direktor Službenog lista Crne Gore, Nebojša Kavarić, direktor Doma zdravlja, Nataša Tomović-Golubović, direktorka JPU „Dina Vrbica”, Đordina Lakić, direktorka Fonda za obeštećenje, Nermin Abdić, direktor Urgentnog centra, Jovan Rabrenović, pomoćnik direktora Deponije i Nenad Vujošević, pomoćnik direktora Agencije za stanovanje. „Sedam odbornika DPS-a istovremeno i direktori”, DAN, dostupno na: <http://www.dan.co.me/?nivo=3&rubrika=Podgoricom&clanak=584162&datum=2017-02-02>

**7** / Rješenje broj 03-04-735/2 od 3. marta 2017. godine kojim se odbija zahtjev Instituta alternativa od 20. 2. 2017. godine, a kojim su tražene kopije Mišljenja za odbornike DPS-a u Skupštini Glavnog grada Podgorica.

ni predsjednik ili član organa upravljanja i nadzornog organa javnog preduzeća, javne ustanove ili drugog pravnog lica u kojima je država, odnosno opština vlasnik". U istom Mišljenju navodi se i da se „pod pojmom izvršni direktor, član menadžmenta javnog preduzeća, javne ustanove ili drugog pravnog lica iz člana 12, stav 1 Zakona podrazumijevaju sve pozicije direktora ili bilo kakav drugi oblik organizovanja koji podrazumijeva menadžerske pozicije u javnom preduzeću, ustanovi ili drugom pravnom licu"<sup>8</sup>.

Objavljivanje svih mišljenja Agencije o konfliktu interesa javnih funkcionera doprinijelo bi transparentnosti rada Agencije i uvjerilo javnost u efikasnost njenog postupanja. Dodatno, time bi se omogućila i javna kontrola rada Agencije, kao i provjera da li je Agencija nepristrasna u svom radu, odnosno da li u istim slučajevima jednako postupa, bez obzira na to da li se radi o funkcioneru vladajućih ili opozicionih partija, nezavisnom stručnjaku, NVO aktivisti itd. U krajnjem, javno dostupna mišljenja Agencije služila bi i za podizanje svijesti javnih funkcionera o različitim vrstama sukoba interesa u kojima bi se mogli naći i o njihovoj obavezi da se obrate Agenciji za mišljenje ukoliko sumnjuju da bi mogli biti u konfliktu interesa<sup>9</sup>.

Ovakva praksa pokušala se i ozakoniti. Naime, odbornici DPS-a u Skupštini Crne Gore podnijeli su inicijativu za izmjenu Zakona o sprječavanju korupcije, kojom bi se odbornici izuzeli od ovog ograničenja za obavljanje dvije javne funkcije<sup>10</sup>. Usvajanje predložene izmjene naročito je problematično iz razloga **što bi odbornike neupitno dovelo u sukob interesa**, jer bi vršili kontrolu nad preduzećima i ustanovama na čijem se čelu nalaze. Naime, Zakon o lokalnoj samoupravi, kao jednu od nadležnosti Skupštine Opštine, propisuje i razmatranje izvještaja o radu javnih službi čiji je osnivač Opština<sup>11</sup>. Na taj način obesmislio bi se kontrolni mehanizam Skupštine na lokalnom nivou, jer odbornici ne bi mogli biti nepristrasni u razmatranju pomenutih izvještaja javnih preduzeća i ustanova na čijem su čelu<sup>12</sup>.

**8** / Mišljenje za primjenu člana 12 Zakona o sprječavanju korupcije, Agencija za sprječavanje korupcije, dostupno na: <http://antikorupcija.me/me/biblioteka/?page=10>

**9** / Ekspertski izvještaj 14. 7. 2017. godine, Jure Škrbec, Ekspertska posjeta, Podgorica 5–9. jun 2017. godine, dobijen kroz zahtjev za slobodan pristup informacijama, rješenje Ministarstva evropskih poslova broj: UPI03/1-75/2 od 26. 9. 2017. godine.

**10** / Predlog Zakona o izmjeni Zakona o sprječavanju korupcije, dostupno na: <http://skupstina.me/index.php/me/sjednice/zakoni-i-drugi-akti> (pristupljeno 12. 5. 2018)

**11** / Član 28, stav 1, tačka 24 Zakona o lokalnoj samoupravi („Službeni list Crne Gore“ br.28/2018 od 10. 1. 2018. godine)

**12** / Reagovanje na Prijedlog Zakona o izmjeni Zakona o sprječavanju korupcije, Odbornici da ne budu na čelu javnih preduzeća i ustanova, Muk, Stevo, Institut alternativa, 15. april 2018. godine, dostupno na: <http://antikorupcija.me/me/biblioteka/archiva-novosti/1803161327-obavjestenje/>

## SVE PRIJE 2016. GODINE VAM JE OPROŠTENO

Agencija pogrešno tumači da se Zakon o sprječavanju korupcije ne može primijeniti niti na jednu situaciju koja se desila prije januara 2016. godine, kada je ona počela s radom. Prelaznim i završnim odredbama ovog Zakona propisano je da **Agencija preuzima poslove svojih prethodnica – Komisije za sprječavanje sukoba interesa i Uprave za antikorupcijsku inicijativu**, zaposlene, kao i prava, obaveze, predmete, opremu, sredstva za rad, dokumentaciju, registre i evidenciju Komisije za sprječavanje sukoba interesa i Uprave za antikorupcijsku inicijativu<sup>13</sup>. Pod poslovima se podrazumijeva sve što je bilo u njihovoj nadležnosti, uključujući i sukob interesa koji je bio u nadležnosti Komisije.

Pogrešnim tumačenjem da se ona ne može baviti slučajevima koji su se desili prije 2016. godine, Agencija daje legitimitet svemu što se desilo ranije, bez obzira na to da li je postupanje zakonito ili ne, čime se praktično aboliraju sva potencijalno nezakonita postupanja iz ranijeg perioda. Dodatno, time se obesmišljava dugogodišnji reformski proces, čiji je cilj da unaprijedi rad institucija u preventivnoj borbi protiv korupcije, a ne brisanje svega ranijeg i počinjanje od nule.

Vodeći se ovom logikom, službenici Agencije kažu da su zato za odbornike donijeta pomenuta Mišljenja – jer obje funkcije nisu „preuzete“ nakon 2016. godine, pa zbog toga odbornici nisu u sukobu interesa<sup>14</sup>, bez obzira na to što su im funkcije još uvijek aktivne i proizvode dejstvo.

Agencija se po istom osnovu proglašila nenadležnom i za postupanje po prijavi NVO KOD u vezi s utvrđivanjem sukoba interesa u slučaju koji se odnosi na posao izrade prostornog plana Nacionalnog parka „Prokletije“, a koji su 2015. godine od Ministarstva održivog razvoja i turizma do bile firme čiji su osnivači i vlasnici Milo Đukanović, koji je tada bio premijer, i njegov brat Aco Đukanović. NVO KOD je tražila da Agencija ispita da li je tadašnji premijer Milo Đukanović bio u sukobu interesa kada je potpisao Odluku o izradi Prostornog plana posebne namjene Nacionalnog parka „Prokletije“. U Obavještenju koje je Agencija uputila organizaciji KOD navodi se da Agencija nije nadležna za postupanje po zahtjevu, jer se postupak javne nabavke u vezi s izradom prostornog plana Nacionalnog parka „Prokletije“ sprovedio u periodu od 2013. do 2015. godine, prije početka primjene Zakona o sprječavanju korupcije<sup>15</sup>.

---

**13** / Član 107, stav 3 Zakona o sprječavanju korupcije.

**14** / Informacija s intervjuja sa službenicima ASK, održanog 16. novembra 2016. godine u prostorijama ASK.

**15** / Obavještenje organizaciji KOD o zahtjevu u vezi s izradom prostornog plana Nacionalnog parka „Prokletije“, Agencija za sprječavanje korupcije, dostupno na: <http://antikorupcija.me/me/biblioteka/arhiva-novosti/1803161327-obavjestenje/> (pristupljeno 12. 5. 2018. godine)

## **NULA PROAKTIVNOSTI – AGENCIJA NE KORISTI IMOVINSKE KARTONE DA UTVRDI SUKOB INTERESA**

Iako ima mogućnost da iz imovinskih kartona vidi da li je neki funkcijer u sukobu interesa, odnosno da li obavlja dvije ili više nespojivih funkcija ili prima naknadu koja je suprotna Zakonu o sprječavanju korupcije, Agencija to ne radi. Najočigledniji primjer ovoga je slučaj ministra evropskih poslova Aleksandra Andrije Pejovića, za koga je Agencija utvrdila obavljanje nespojivih funkcija i primanje nezakonite naknade tek u postupanju po prijavi NVO Centar za građansko obrazovanje (CGO), iako je ranije kontrolisala njegov imovinski karter. Time se obesmišljava i samo podnošenje imovinskih kartona i cijeli ovaj kontrolni menahizam nad javnim funkcijama. Umjesto da budu srodne aktivnosti Agencije koje nisu slučajno smještene „pod isti krov”, postupci utvrđivanja konflikta interesa i provjere imovinskih kartona vještački su izolovani procesi u Agenciji.

Svi ministri, pa i ministar evropskih poslova, nalaze se u Godišnjem planu provjere izvještaja o prihodima i imovini, odnosno na spisku javnih funkcionera čije će imovinske kartone Agencija sigurno kontrolisati. I u 2016. i 2017. godini, Agencija je, prema Planu, kontrolisala izvještaj o prihodima i imovini ovog ministra, ali joj je promakao sukob interesa, jer se tom prilikom nije njime bavila niti se time inače bavi kada provjerava izvještaje o prihodima i imovini<sup>16</sup>.

U februaru 2018. godine, NVO CGO podnijela je zahtjev Agenciji za pokretanje postupka za utvrđivanje sukoba interesa i ograničenja u vršenju javnih funkcija za ministra evropskih poslova. U zahtjevu CGO navodi se da je ministar istovremeno i **glavni pregovarač** za vođenje pregovora o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji, s funkcijom ambasadora, odnosno da istovremeno obavlja dvije javne funkcije i po tim funkcijama ima paralelne prihode<sup>17</sup>. Pejović je i član Glavnog odbora Demokratske partije socijalista (DPS) i predsjednik Komisije za međunarodnu saradnju, evropske i evroatlanske integracije DPS-a, dok se istovremeno nalazi na evidenciji Ministarstva vanjskih poslova, kao lice koje ima status ambasadora. Iako po osnovu većine ovih funkcija ministar prima naknadu, a evidencija o tome nalazi se u njegovom imovinskom kartonu, Agenciji je promaklo da prilikom provjere njegovog izvještaja o prihodima i imovini ispita potencijalni sukob interesa.

**16** / Informacija s intervjua sa službenicima ASK, održanog 16. novembra 2016. godine u prostorijama ASK; Mladen Tomović, koordinator Sektora za prevenciju korupcije, Agencija za sprječavanje korupcije, u emisiji „Načisto“, TV Vijesti, dostupno na: <https://www.youtube.com/watch?v=VIMW8mpVEaU>

**17** / To je suprotno članu 104 Ustava Crne Gore, koji propisuje da „predsjednik Vlade i član Vlade ne može vršiti poslaničku i drugu javnu funkciju, niti profesionalno obavljati drugu djelatnost“. Pejović krši i članove 7, 9 i 23 Zakona o sprječavanju korupcije, odnosno vrši dvije javne funkcije, CGO <http://cgo-cce.org/2018/02/01/premijer-i-ask-treba-da-primijene-ustav-i-zakon-u-slucaju-pejovic/#.WobMZ5PwZap>

Postupajući po zahtjevu NVO CGO, Agencija je utvrdila da je ministar prekršio Ustav i nekoliko zakona, na način što je paralelno s ministarskom funkcijom imao i status ambasadora, a javni interes podredio privatnom, jer je kao ambasador u Misiji Crne Gore pri Evropskoj uniji primao dodatak na osnovnu zaradu u mjesecnom neto iznosu od 3.168,25 eura od maja 2017. godine<sup>18</sup>. Po tom osnovu Pejović je primio 28.518 eura. Odluka Agencije po zahtjevu CGO rezultirala je podnošenjem ostavke Pejovića na ministarsku funkciju, čime je prestala i njegova dužnost glavnog pregovarača.

### Nema političke odgovornosti za kršenje Zakona

U Crnoj Gori, čak i kada se utvrde nepravilnosti i kršenje zakona, nema političke odgovornosti za javne funkcionere. Da je ministar Pejović razriješen, to bi povuklo i primjenu četvorogodišnje zabrane obavljanja javne funkcije iz Zakona o sprječavanju korupcije<sup>19</sup>, što je izbjegnuto podnošenjem ostavke.

Dodatno, njega „štiti“ i Zakon o državnim službenicima i namještenicima. On propisuje pravo funkcionera da po prestanku mandata, ukoliko se ne može rasporediti na drugo radno mjesto koje odgovara njegovom stepenu obrazovanja i sposobnostima, tokom godine dana od dana prestanka mandata ima pravo na mjesecnu naknadu u visini zarade koju je imao u posljednjem mjesecu vršenja službe. Tako će Pejović primati naknadu u iznosu od 1.620 eura mjesечно<sup>20</sup>.

### AGENCIJI DVA PUTA „PROMAKAO“ OČIGLEDAN SUKOB INTERESA

Agencija je donijela Odluku da član Senata Državne revizorske institucije Zoran Jelić nije u sukobu interesa zbog toga što je u periodu od 17. marta do 28. decembra 2017. godine bio angažovan kod Prve banke Crne Gore, kao član Odbora za reviziju, i po tom osnovu primao naknadu u mjesecnom iznosu od 650 eura, od čega je ukupno prihodovao 5.850 eura<sup>21</sup>.

U Odluci Agencije navodi se da, „u skladu sa članom 9 Zakona o sprječavanju korupcije, Zoran Jelić može da se bavi naučnom, nastavnom, kulturnom, umjetničkom i sportskom djelatnošću i da stiče prihode i da tačne i potpune podatke o prihodima koje stekne vršenjem tih djelatnosti odnosno poslova prijavi Agenciji, jer isto nije zabranjeno Zakonom o Državnoj revizorskoj instituciji“.

**18** / Odluka Agencije za sprječavanje korupcije, broj UPI -02-01-10/17, dostupna na: <http://antikorupcija.me/me/novosti/1802190819-saopstenje-za-javnost/>

**19** / Član 42, stav 4 Zakona o sprječavanju korupcije.

**20** / „Pejoviću nakon ostavke 1.620 eura mjesечно“, Portal Vijesti, dostupno na: <http://www.vijesti.me/vijesti/pejovicu-nakon-ostavke-1620-mjesecno-981204> (pristupljeno 12. 5. 2018)

**21** / Agencija je Odluku donijela po Zahtjevu Instituta alternativa za pokretanje postupka za utvrđivanje povrede Zakona o sprječavanju korupcije u dijelu potpunosti i tačnosti podataka iz izvještaja o prihodima i imovini i za utvrđivanje sukoba interesa i ograničenja u vršenju javnih funkcija od 12. i 19. marta 2018. godine, dostupno na: <http://institut-alternativa.org/agencija-za-sprjecavanje-korupcije-ponovo-dokazala-da-radi-u-partiskom-interesu-dps-a/>



Međutim, članstvo u Odboru za reviziju Prve banke Crne Gore ne može se, ni pod kojim uslovima, smatrati niti jednom od djelatnosti navedenih u Odluci Agencije. Naprotiv, članstvo u Odboru za reviziju je nesporno **profesionalna djelatnost**, koju zabranjuje Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji članom 35, a na šta smo i ukazali u prijavi koju smo podnijeli Agenciji. U prilog tome ide činjenica da je članom 39 Zakona o bankama propisan širok spektar nadležnosti i obaveza člana Odbora za reviziju, ali i činjenica da je Jelić po osnovu obavljanja tog posla primao mjesecnu naknadu u iznosu od 650 eura. Međutim, **ni u jednom segmentu svoje Odluke Agencija se nije bavila ovom činjenicom, koja je nespora i očigledna, te bi sama po sebi bila dovoljna da se utvrdi sukob privatnog i javnog interesa Zorana Jelića.**

Agencija je Odlukom utvrdila i da Zoran Jelić nije prekršio Zakon o sprječavanju korupcije time što u svom imovinskom kartonu nije prijavio udio u vlasništvu firme „ET KOM”, čiji je jedan od osnivača prema podacima iz Centralnog registra privrednih subjekata (CRPS).

U Odluci se navodi da je Zoran Jelić u postupku dokazao da su osnivači ovog privrednog subjekta još 2003. godine pokrenuli postupak dobrovoljne likvidacije, koju je lice određeno za likvidatora trebalo da izvrši i da zahtijeva brisanje privrednog društva „ET KOM” iz CRPS-a. Likvidator to, ipak, nije učinio sve dok Agencija nije pokrenula postupak protiv Jelića, po našem zahtjevu. Tako je Odluka o dobrovoljnoj likvidaciji izvršena tek 22. marta 2018. godine – 15 godina nakon što je Odluka donijeta. Sve do tada, privredno društvo „ET KOM” bilo je zavedeno u Centralnom registru privrednih subjekata, što znači da je privredno društvo formalno postojalo, a Jelić, kao jedan od njegovih osnivača, nije prijavio udio u ovom privrednom društvu u svom imovinskom kartonu. Ipak, Agencija tvrdi da Jelić time nije prekršio Zakon o sprječavanju korupcije na način što nije prijavio potpune i tačne podatke u izještaju o prihodima i imovini.

Jelića Agencija nije procesuirala ni kada je tokom 2016. godine, kao poslanik DPS-a u Skupštini, paralelno bio zaposlen kao državni službenik u Zavodu za zapošljavanje, a oba prihoda prijavio u svom imovinskom kartonu. Zakon o državnim službenicima i namještenicima zabranjuje političko djelovanje državnih službenika, pa je kršenje zakona u tom dijelu više nego očigledno. Kontrola svih poslanika predviđena je Planom Agencije za provjeru imovinskih kartona, što znači da je Agencija kontrolisala i njegov karton. Međutim, Agencija nikada nije formirala slučaj niti sprovedla postupak za utvrđivanje sukoba interesa gospodina Jelića po ovom osnovu, iako je imala uvid u cijeli njegov imovinski karton i prihode po osnovu obavljanja obje funkcije<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> / Reforma javne uprave: Jelići krše Zakon, a nadležni čute, Centar za istraživačko novinarstvo, Institut alternativa, dostupno na: <http://institut-alternativa.org/refoma-javne-uprave-jelici-krsene-zakone-a-nadlezni-cute/>

## KAD SE ŠТИТИ ПАРТИЈА, TRANSPARENTНОСТ НИЈЕ ПРОБЛЕМ

Agencija ne objavljuje odluke kojima nije utvrđeno kršenje Zakona o sprječavanju korupcije. Za ovakvo postupanje, Agencija se poziva na član 39 Zakona, koji kaže da se takva odluka ne objavljuje bez saglasnosti javnog funkcionera na kojeg se odnosi<sup>23</sup>. Agencija je dvije godine odolijevala preporukama Instituta alternativa da traži funkcionerima saglasnost za objavljivanje svake odluke koju donese, i da objavljuje informacije o tome ko je dao saglasnost, a ko ne<sup>24</sup>. Ovakvim postupanjem, Agencija ne bi djelovala suprotno Zakonu, a značajno bi unaprijedila transparentnost svog rada.

Ipak, Agencija je dugo odolijevala ovoj preporuci, ali se takve prakse nije dosljedno držala u svim slučajevima. Tako je Agencija objavila odluke za tri javna funkcionera, od čega su dva formalno povezani s Demokratskom partijom socijalista. To su Zoran Jelić, bivši poslanik DPS-a u Skupštini, a sadašnji član Senata DRI<sup>25</sup> i Mirko Đačić, predsjednik Opštine Pljevlja, gdje je DPS na vlasti<sup>26</sup>. Treći funkcioner za kog je Agencija objavila odluku da nije u sukobu interesa je Igor Tomić, član Savjeta RTCG<sup>27</sup>. Odluke su objavljene najkasnije jedan dan nakon što su donijete, dok je Odluka za Zorana Jelića objavljena istog dana kada je donijeta – 5. aprila. Pitanje je da li je za tako kratko vrijeme Agencija mogla dobiti formalnu, pisano saglasnost za objavljivanje odluke, ili je zaštita funkcionera bliskih DPS-u bio prioritet u odnosu na poštovanje Zakona.

## UDAR NA NEZAVISNOST JAVNOG SERVISA

U periodu od septembra do 20. oktobra 2017. godine, kapaciteti Agencije stavljeni su u funkciju „odstranjivanja“ nezavisnih, nepristrasnih i očigledno nepodobnih članova Savjeta Radio Televizije Crne Gore, kako bi se oni zamijenili kadrom bliskim DPS-u, a Javni servis vratio pod kontrolu ove partije.

---

**23** / Odluka iz člana 38 stav 2 ovog zakona objavljuje se na internet stranici Agencije, pri čemu se u odluci kojom se utvrđuje da javni funkcioner nije povrijedio odredbe ovog zakona koje se odnose na sprječavanje sukoba interesa u vršenju javnih funkcija, ograničenja u vršenju javnih funkcija, poklone, sponzorstva i donacije i izvještaje o prihodima i imovini javnih funkcionera ne objavljuje njegovo ime i prezime i funkcija bez saglasnosti javnog funkcionera na koga se odluka odnosi. Član 39, stav 2 Zakona o sprječavanju korupcije.

**24** / Saopštenje: Agencija da informiše javnost kako funkcioneri prijavljuju i pravduju prihode i imovinu, Đurnić, Ana, Institut alternativa, 8. mart 2017. godine, dostupno na: <http://institut-alternativa.org/saopstenje-agencija-da-informise-javnost-kako-funkcioneri-prijavljuju-i-pravduju-prihode-i-imovinu/>

**25** / Odluka – Zoran Jelić, Agencija za sprječavanje korupcije, od 5. aprila 2018. godine, dostupno na: [http://antikorupcija.me/media/documents/Odluka\\_-\\_Zoran\\_Jeli%C4%87.pdf](http://antikorupcija.me/media/documents/Odluka_-_Zoran_Jeli%C4%87.pdf) (pristupljeno 12. 5. 2018)

**26** / Odluka – Mirko Đačić, Agencija za sprječavanje korupcije, od 13. marta 2018. godine, dostupno na: [http://antikorupcija.me/media/documents/Odluka\\_-\\_Mirko\\_%C4%90a%C4%8Di%C4%87.pdf](http://antikorupcija.me/media/documents/Odluka_-_Mirko_%C4%90a%C4%8Di%C4%87.pdf) (pristupljeno 12.05.2018.)

**27** / Odluka – Igor Tomić, Agencija za sprječavanje korupcije, od 9. maja 2018. godine, dostupno na: [http://antikorupcija.me/media/documents/Tomic\\_sukob\\_interesa.pdf](http://antikorupcija.me/media/documents/Tomic_sukob_interesa.pdf) (pristupljeno 12. 5. 2018)

Postupajući po anonimnim prijavama, Agencija je donijela odluke da su članovi Savjeta – Goran Đurović i Nikola Vukčević prekršili Zakon o sprječavanju korupcije, zbog čega je Administrativni odbor predložio, a Skupština usvojila, predloge o njihovom razrješenju s funkcija u Savjetu<sup>28</sup>.

Odluke koje je donijela Agencija pokazali su neujednačenu primjenu Zakona, izvrgavanje zakonskih normi, ali i neusklađenost drugih, posebnih zakona koji regulišu sukob interesa sa Zakonom o sprječavanju korupcije.

Za Gorana Đurovića, Agencija je utvrdila da je prekršio Zakon o sprječavanju korupcije na način što po stupanju na javnu funkciju nije prenio svoja upravljačka prava koja ima u privrednom društvu „Natura DOO“. Ovo privredno društvo bavi se „mješovitom poljoprivrednom proizvodnjom“<sup>29</sup>. Odluka Agencije ukazala je na nelogičnosti i neusaglašenost posebnih zakona koji regulišu sukob interesa u crnogorskom sistemu s krovnim Zakonom o sprječavanju korupcije. Naime, Zakon o nacionalnom radio-emiteru Radio i televizija Crne Gore ovu situaciju ne tretira kao sukob interesa, zato što se privredno društvo „Natura DOO“ ne bavi proizvodnjom radio i televizijskog programa<sup>30</sup>.

Agencija u Odluci<sup>31</sup> i konstatiše da ne postoji sukob interesa koji propisuje Zakon o nacionalnom javnom emiteru RTCG, ali utvrđuje kršenje opšte zabrane iz Zakona o sprječavanju korupcije, koja zabranjuje javnim funkcionerima vršenje rukovodećih i drugih funkcija u privrednom društvu<sup>32</sup>.

Neusaglašenost propisa omogućava neujednačenu primjenu, a time i zloupotrebe. Zbog ovakve odluke Agencije javila se potreba za javnim dijalogom i aktivnostima koje će ići u pravcu usaglašavanja svih propisa kojima se uređuje sukob interesa u Crnoj Gori.

Odluka koju je Agencija donijela za drugog člana Savjeta, reditelja Nikolu Vukčevića, pokazala je da Agencija ispravno ne primjenjuje ni matični Zakon o sprječavanju korupcije. Agencija je prvo donijela Odluku da je Vukčević u sukobu interesa zato što je kao član Savjeta u vrijeme obavljanja javne funkcije ostvario imovinsku korist od privrednog društva „Galileo

**28** / U Savjet RTCG imenovani su: Slobo Pajović, bivši odbornik DPS-a u Skupštini Opštine Bar, Igor Jovetić s Univerziteta Donja Gorica, čiji je jedan od osnivača i vlasnika Milo Đukanović, predsjednik DPS-a, i Goran Sekulović, koji je autor knjige „Premjer pobjedničkog duha“ o lideru DPS-a Milu Đukanoviću.

**29** / Centralni registar privrednih subjekata (CRPS), dostupno na: <http://www.crps.me/>

**30** / Članovi Savjeta ne mogu biti lica koja, kao vlasnici udjela, akcionari, članovi organa upravljanja, članovi nadzornih organa, zaposleni i sl., imaju interesa u pravnim licima koja se bave proizvodnjom radio i televizijskog programa, tako da bi članstvo takvog lica u Savjetu moglo da dovede do sukoba interesa, Član 26, stav 1, tačka 5 Zakona o nacionalnom javnom emiteru radio i televizija Crne Gore („Sl. list Crne Gore“, br. 054/16 od 15. 8. 2016. godine).

**31** / Odluka o sukobu interesa – Goran Đurović, Agencija za sprječavanje korupcije, dostupno na: [http://antikorupcija.me/media/documents/Odluka\\_-\\_Goran\\_%C4%90urovi%C4%87\\_zayWjtK.pdf](http://antikorupcija.me/media/documents/Odluka_-_Goran_%C4%90urovi%C4%87_zayWjtK.pdf) (pristupljeno 14. 5. 2018)

**32** / Član 11 Zakona o sprječavanju korupcije

Production DOO" za režiranje filma „Romi i neke strane priče"<sup>33</sup>. Film nije emitovan na RT-  
CG-u, a Vukčević je u postupku dokazao da nema vlasničkog udjela niti upravljačku poziciju  
u ovom privrednom društvu. Upravni sud poništio je ovakvu Odluku ASK i vratio na ponovni  
postupak i odlučivanje<sup>34</sup>. U presudi Upravnog suda, između ostalog, navodi se da ono za šta  
Agencija tereti Vukčevića nije propisano kao sukob interesa, te da Agencija u oblagloženju  
Odluke nije uspjela dokazati kako je to Vukčević obavljanjem umjetničke djelatnosti, koja je  
dozvoljena u skladu sa članom 9 Zakona o sprječavanju korupcije, javni interes podredio  
privatnom. Agencija je po presudi Upravnog suda donijela novu Odluku, u kojoj navodi da  
je Nikola Vukčević mogao doći u sukob interesa ako bi odlučivao da li će se predmetni film  
emitovati na RTCG<sup>35</sup>, što se nije desilo. Agencija je, međutim, previdjela činjenicu da bi u  
takvoj hipotetičkoj situaciji, koju Odlukom predviđa, Vukčević imao obavezu da se obrati up-  
ravo toj Agenciji i traži njeno mišljenje da li bi u toj situaciji bio u sukobu interesa. Agencija bi  
mu mišljenjem, koje je obavezujuće za javnog funkcionera<sup>36</sup>, potencijalno propisala obavezu  
da se izuzme od odlučivanja, a on bi bio dužan da svoje postupanje uskladi s takvim mišlje-  
njem Agencije<sup>37</sup>. Imajući u vidu da je obaveza davanja izjave o sukobu interesa i traženje  
mišljenja Agencije propisano kao preventivni mehanizam Zakonom o sprječavanju korupci-  
je, Agencija je to morala uzeti u obzir kada je donosila novu odluku.

Za drugog člana Savjeta RTCG, koji se nalazi u istoj situaciji kao Vukčević, Agencija je doni-  
jela odluku da nije u sukobu interesa. Naime, Agencija je odlučila da Igor Tomić nije u suko-  
bu interesa što je od Nevladinog udruženja Kulturni centar „Homer" Podgorica, po osnovu  
Ugovora o djelu, mjesečno primao 185 eura. Agencija tvrdi da je razlog što Tomović nije  
u sukobu interesa činjenica da se „Homer" ne bavi proizvodnjom radio i televizijskog pro-  
grama<sup>38</sup>. Situacija je, dakle potpuno ista, a odluka Agencije drugačija za ovog javnog funk-  
cionera, što ukazuje na to da Agencija nije dosljedna u svom radu i odlučivanju.

---

**33** / U Odluci se navodi da je Vukčević prekršio član 7 Zakona o sprječavanju korupcije, a u vezi sa članom 26 Zakona o nacionalnom javnom emiteru, na način što je istovremeno s obavljanjem javne funkcije ostvario imovinsku korist po osnovu Ugovornog odnosa s privrednim društvom „Galileo Production" DOO Podgorica, čija je djelatnost proizvodnja filmova, video zapisa i televizijskog programa, juna 2016. godine, čime je kao javni funkcioner javni interes podredio privatnom. Odluka o sukobu interesa – Nikola Vukčević, Agencija za sprječavanje korupcije, 10. 10. 2017. godine, dostupno na: [http://antikorupcija.me/media/documents/Odluka\\_-\\_Nikola\\_Vuk%C4%8Dev%C4%87.pdf](http://antikorupcija.me/media/documents/Odluka_-_Nikola_Vuk%C4%8Dev%C4%87.pdf) (pristupljeno 14. 5. 2018)

**34** / Presuda Upravnog suda Crne Gore, U. broj: 11171/17 od 15.12.2017. godine, dostupna na: <http://sudovi.me/uscg/odluke/>

**35** / Odluka o sukobu interesa – Nikola Vukčević, Agencija za sprječavanje korupcije, 16. 1. 2018. godine, dostupno na: <http://antikorupcija.me/media/documents/odluka.pdf>

**36** / 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 sprječavanje 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 s ovim zakonom, obavezujuća su za javnog funkcionera – Član 7, stav 4 Zakona o sprječavanju korupcije.

**37** / Član 8 Zakona o sprječavanju korupcije

**38** / Odluka o sukobu interesa – Igor Tomović, Agencija za sprječavanje korupcije od 9. maja 2018. godine, dostupna na: [http://antikorupcija.me/media/documents/Tomic\\_sukob\\_interesa.pdf](http://antikorupcija.me/media/documents/Tomic_sukob_interesa.pdf)

## **Administrativni odbor – neujednačeno izvršenje odluka ASK**

Administrativni odbor razriješio je oba člana Savjeta – Đurovića i Vukčevića. Na osnovu odluka Agencije, organ vlasti u kojem javni funkcijer vrši javnu funkciju može funkcionera razriješiti, suspendovati ili mu izreći disciplinsku mjeru<sup>39</sup>. Razrješenje javnog funkcionera, prema Zakonu, povlači i zabranu obavljanja javne funkcije u perodu od četiri godine od dana razrješenja<sup>40</sup>. Nije do kraja jasno zašto su se članovi Administrativnog odbora odlučili za najstrožu sankciju koju propisuje Zakon. Dodatno je problematično što je Administrativni odbor predložio razrješenje, a Skupština razriješila, Vukčevića dok je postupak pred Upravnim sudom po Odluci ASK bio u toku. Zakon o sprječavanju korupcije propisuje da se postupak razrješenja, suspenzije ili izricanja disciplinske mjere pokreće samo po osnovu „konačne, odnosno pravosnažne odluke ASK”<sup>41</sup>. Zbog ovakve formulacije, ostaje nejasno kada se može pokrenuti postupak razrješenja ili izricanja druge mjere na osnovu odluke ASK. Naime, sve odluke Agencije su konačne i protiv njih se može pokrenuti upravni spor<sup>42</sup>. Odluka je, dakle, konačna, kada je Agencija donese, a pravosnažna postaje ili istekom roka za pokretanje upravnog spora, ukoliko ga javni funkcijer protiv kojeg je donijeta ne pokrene, ili donošenjem pravosnažne sudske presude nadležnog suda ukoliko funkcijer pokrene upravni spor. Vukčević je u ovom slučaju pokrenuo upravni spor, a u trenutku njegovog razrješenja Odluka ASK još uvijek se preispitivala pred Upravnim sudom. Administrativni odbor požurio je da razriješi Vukčevića dok je postupak bio u toku, što mu je omogućila ova nejasnoća iz Zakona o sprječavanju korupcije, koju je potrebno razgraničiti u budućim izmjenama Zakona.

Agencija je za još četiri člana utvrdila da su prekršili Zakon o sprječavanju korupcije time što nisu dostavili Agenciji izvještaj o prihodima i imovini za 2016. godinu u zakonskom roku<sup>43</sup>, ali njih Administrativni odbor nije dalje procesuirao, iako je prošlo pet mjeseci otkako se Odbor upoznao s odlukama<sup>44</sup>.

Agencija za Gorana Đurovića nije utvrdila sukob interesa iz Zakona o nacionalnom javnom emiteru RTCG, već kršenje Zakona o sprječavanju korupcije. Administrativni odbor ga je svejedno razriješio, ignorirajući Zakon o nacionalnom javnom emiteru, kako bi primijenio Zakon o sprječavanju korupcije. Time nije uvažen pravni postulat da se razrješenje mora sprovoditi po istom postupku i propisu na osnovu kog je imenovanje izvršeno.

**39** / Član 42, stav 1 Zakona o sprječavanju korupcije

**40** / Član 42, stav 4 Zakona o sprječavanju korupcije

**41** / Član 42, stav 1 Zakona o sprječavanju korupcije

**42** / Član 40 Zakona o sprječavanju korupcije

**43** / 18. Sjednica Administrativnog odbora, održana 3. novembra 2018. godine, dostupno na: <http://skupstina.me/index.php/me/radna-tijela/administrativni-odbor/item/1251-odrzana-18-sjednica-administrativnog-odbora>

**44** / „Škrelja: I ostali će doći na red”, Portal Vijesti, 19. april 2018. godine, dostupno na: <http://www.vijesti.me/vijesti/skrelja-i-ostali-ce-doci-na-red-984928> (pristupljeno: 14. 5. 2018)

## KONTROLA IZVJEŠTAJA O PRIHODIMA I IMOVINI – STATISTIKA ISPREĐ SUŠTINE

Od četiri vrste kontrole koje vrši Agencija, potpuna provjera, u kojoj se provjerava osnov sticanja imovine, jedina je suštinska, a najmanje zastupljena u radu Agencije. Agencija godišnje u potpunosti provjeri manje od 1% imovinskih kartona, a u tim kontrolama provjerava isključivo imovinu stečenu nakon 2016. godine. Nije poznat niti jedan slučaj u kome je Agencija utvrdila da javni funkcijonjer ili državni službenik nije mogao svojim realnim i legalnim prihodima kupiti imovinu koju posjeduje.

Agencija za sprječavanje korupcije vrši četiri vrste kontrole izvještaja o prihodima i imovini, i to softversku kontrolu, administrativnu kontrolu, kontrolu potpunosti i tačnosti prijavljenih podataka u izvještaju i potpunu provjeru prihoda i imovine<sup>45</sup>. Tri od četiri vrste kontrole koje sprovodi Agencija u potpunosti su tehničke. Njih vrši softver Agencije i IT službenici, pa se njima ne zalazi u sadržaj prihoda i imovine javnih funkcijonera i državnih službenika, niti se provjerava eventualni nesrazmjer.

### Vrste i broj sprovedenih kontrola imovinskih kartona u 2016. i 2017. godini<sup>46</sup>

#### 1. SOFTVERSKA KONTROLA

Provjera da li je podnositelj izvještaja popunio sva obavezna polja.



Broj sprovedenih softverskih kontrola podnijetih Izvještaja o prihodima i imovini



#### 2. ADMINISTRATIVNA KONTROLA

Provjera istovjetnosti elektronske i stampane verzije.

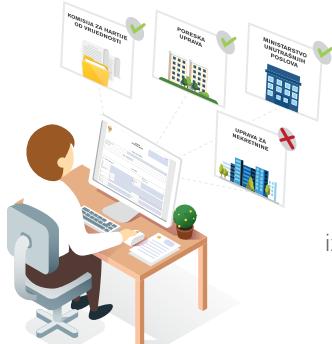


Broj sprovedenih administrativnih kontrola podnijetih Izvještaja o prihodima i imovini



<sup>45</sup> / Članovi 36-41 Pravila o radu Agencije za sprječavanje korupcije u dijelu sprječavanja sukoba interesa javnih funkcijonera, 13. januar 2016. godine.

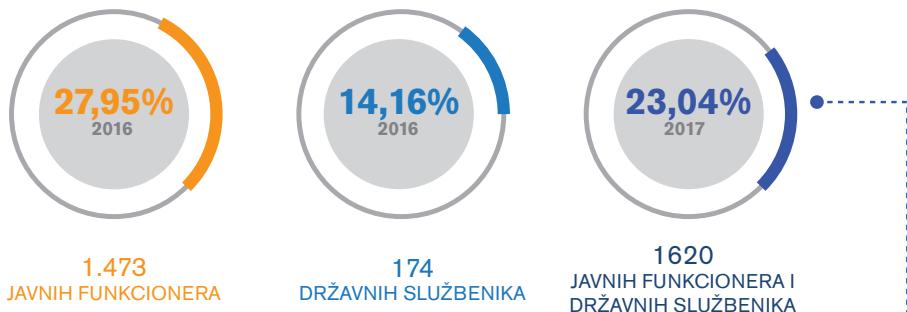
<sup>46</sup> / Izvještaji o radu ASK za 2016. i 2017. godinu.



### 3. PROVJERA POTPUNOSTI I TAČNOSTI DOSTAVLJENIH PODATAKA U IZVJEŠTAJIMA

Ovlašćeni službenik Agencije putem informacionog sistema Agencije vrši provjeru potpunosti i tačnosti podataka iz podnijetih izvještaja, upoređujući te podatke iz izvještaja sa podacima iz baza podataka Poreske uprave, Ministarstva unutrašnjih poslova, Komisije za hartije od vrijednosti i Uprave za nekretnine.

BROJ SPROVEDENIH PROVJERA POTPUNOSTI I TAČNOSTI DOSTAVLJENIH PODATAKA U IZVJEŠTAJIMA O PRIHODIMA I IMOVINI



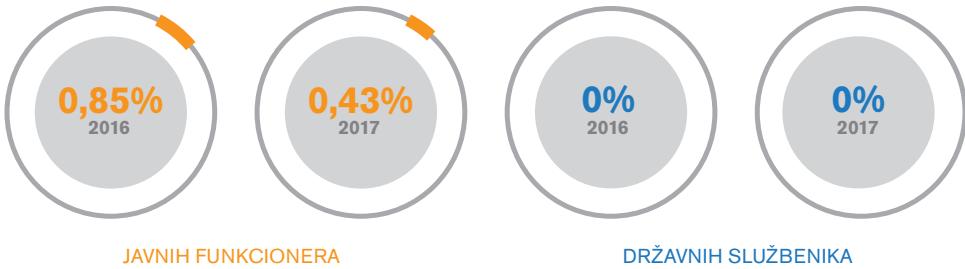
U Izvještaju o radu ASK za 2017. godinu, za razliku od prvog godišnjeg izvještaja, nije naveden broj izvršenih kontrola odvojeno za javne funkcionere i državne službenike, već je dat samo ukupan broj kontrola.

### 4. POTPUNA PROVJERA IZVJEŠTAJA O PRIHODIMA I IMOVINI

je jedina faza provjere u kojoj se kontroliše osnov sticanja, odnosno izvori sredstava kojima je pokretna i nepokretna imovina stečena. Preduslov za pokretanje postupka potpune provjere je da javni funkcioner/državni službenik nije prijavio tačne i potpune podatke ili da je došlo do nesrazmjernog uvećanja imovine.



BROJ SPROVEDENIH POTPUNIH PROVJERA PODNIJETIH IZVJEŠTAJA O PRIHODIMA I IMOVINI



Četvrta vrsta kontrole - potpuna provjera, koja je jedina suštinska, obesmišljena je podzakonskim aktom Agencije, koji je donio njen direktor. Naime, preduslov za vršenje ove kontrole je da postoje indicije zasnovane na činjenicama da je lice na koje se ti podaci odnose podnijelo netačne ili nepotpune podatke, odnosno da je došlo do nesrazmernog uvećanja imovine<sup>47</sup>. To praktično znači da, **ako neki javni funkcioner posjeduje određenu imovinu, koju godinama uredno prijavljuje, a pritom ne stiče novu, Agencija neće provjeravati kako je on postojao imovinu stekao**. Agencija je time sama sebe ograničila u radu, zbog čega ne čudi mali broj sprovedenih potpunih provjera.

Agencija je u 2017. godini sprovela ovu provjeru za samo 25 javnih funkcionera ili 0,85% ukupnog broja podnijetih izvještaja, za koje je, nakon provjere potpunosti i tačnosti podataka iz izvještaja, utvrdila da im se imovina uvećala za preko 5.000 eura i tražila da dostave dokaze o osnovima sticanja novonastale imovine. Ni u jednom od ovih slučajeva nije utvrđena niti jedna nepravilnost. U 2016. godini Agencija je sprovela 49 ovakvih kontrola ili 0,43%. Ni u 2016. ni u 2017. godini nije bilo sprovedenih potpunih kontrola za državne službenike.

Čak i kada provjerava osnov sticanja imovine javnih funkcionera, Agencija to čini samo za imovinu stečenu nakon 2016. godine, otkada je ona počela sa radom. NVO Mreža za afirmaciju nevladinog sektora (MANS) uputila je Agenciji zahtjev za pokretanje postupka ispitivanja porijekla 250.000 eura vrijedne imovine javnog funkcionera Branka Vujovića, predsjednika Savjeta Agencije za nadzor osiguranja i članova njegove porodice<sup>48</sup>. U odgovoru na zahtjev MANS-a, Agencija navodi podatke o prijavi imovine ovog javnog funkcionera u 2016. i 2017. godini i navodi da je u njenoj nadležnosti preduzimanje mjera i radnji u cilju ispitivanja osnova sticanja imovine od dana primjene Zakona o sprječavanju korupcije – 1. januara 2016. godine<sup>49</sup>. Ovakvim tumačenjem Agencija abolira sve što se desilo prije 2016. godine, obesmišljajući time dosadašnje reformske napore u ovoj oblasti.

Ograničenje za vršenje ove potpune kontrole jeste pristup bazama podataka banaka, koji Agenciji nije uvijek omogućen, jer se bankovnim računima javnih funkcionera može pristupiti samo ako oni za to daju saglasnost. Saglasnost se odnosi na pristup podacima isključivo na vrijeme dok traju obaveze javnog funkcionera i državnog službenika<sup>50</sup>, odnosno Agencija **podacima može pristupiti samo za vremenski period obavljanja funkcije, zbog čega Agencija ne može pratiti kretanja u prihodima funkcionera**<sup>51</sup>.

**47** / Član 41, stav 3 Pravila o radu Agencije za sprječavanje korupcije u dijelu sprječavanja sukoba interesa javnih funkcionera

**48** / Imovina Vladinog funkcionera Branka Vujovića: Pod znakom pitanja 250.000 eura, NVO MANS, 30. novembar 2017. godine, dostupno na: <http://www.mans.co.me/imovina-vladinog-funcionera-branka-vujovica-pod-znakom-pitanja-250-000-eura/>

**49** /Odgovor Agencije za sprječavanje korupcije na zahtjev NVO MANS, UPI-02-04-359/2, od 25.12.2017 godine.

**50** / Član 24, stav 3 Zakona o sprječavanju korupcije.

**51** / Provjera izgleda tako što Agencija pisanim zahtjevom traži od 14 poslovnih banaka u Crnoj Gori pristup svim bankovnim računima, tj. novčanim i kreditnim zaduženjima, prilivima/odlivima novčanih sredstava na tekućim/deviznim računima, koje tala posjeduju kod banaka. Izvještaj o radu ASK za 2016. godinu, str. 17.

## POLOVINA VLADE NE DA SAGLASNOST ZA PRISTUP BANKOVNIM RAČUNIMA

Mogućnost davanja saglasnosti javnih funkcionera i državnih službenika za pristup bankovnim računima je novina u odnosu na raniji Zakon o sprječavanju koflikta interesa. Davanje ove saglasnosti nije obavezujuće za javne funkcionere i državne službenike<sup>52</sup>, pa ni u praksi nije u velikoj mjeri zaživjelo. Naime, iako statistika Agencije za sprječavanje korupcije govori u prilog tome da većina javnih funkcionera (73%) i državnih službenika (76%) „nema šta da krije”, te da je oko 70% njih dalo saglasnost za provjeru bankovnih računa<sup>53</sup>, statistika je porazna kada se odnosi na najviši nivo javnih funkcionera.

Za 2017. godinu, devet od 19 ministara nije dalo saglasnost, samo sedam je dalo, dok za premijera, jednog potpredsjednika Vlade i tri ministra redovni godišnji izvještaji o prihodima i imovini za 2017. godinu još uvijek nisu dostupni na internet stranici Agencije<sup>54</sup>.

Za 2016. godinu, na nivou Vlade i ministarstava, predsjednik Vlade Duško Marković i devet od ukupno 19 ministara nisu dali saglasnost za provjeru njihovih žiro računa Agenciji za sprječavanje korupcije za 2016. godinu. Među onima koji nisu htjeli da Agencija ima uvid u njihove žiro račune su i dva od tri potpredsjednika Vlade – Zoran Pažin, potpredsjednik Vlade za politički sistem, unutrašnju i vanjsku politiku i ministar pravde i Rafet Husović, potpredsjednik Vlade za regionalni razvoj.<sup>55</sup>

Sedam od 16 lidera parlamentarnih političkih partija, koji istovremeno obavljaju i javnu funkciju, takođe nije dalo saglasnost za provjeru njihovih žiro računa Agenciji za sprječavanje korupcije. Među njima je i bivši premijer i lider Demokratske partije socijalista, Milo Đukanović, koji se već skoro 30 godina nalazi na javnim funkcijama<sup>56</sup>.

---

**52** / Član 24 Zakona o sprječavanju korupcije

**53** / U 2016. godini – 73 % javnih funkcionera i 76% državnih službenika, a u 2017. godini – 71% javnih funkcionera i 75% državnih službenika. Izvještaji o radu ASK za 2016. i 2017. godinu.

**54** / Izvještaji nisu dostupni za potpredsjednika Milutina Simovića, koji je istovremeno i ministar poljoprivrede i ruralnog razvoja, Srđana Darmanovića, ministra vanjskih poslova i Mevludina Nuhodžića, ministra unutrašnjih poslova. Registr Izvještaja o prihodima i imovini, dostupno na: <http://antikorupcija.me/me/registri/> (pristupljeno 12. 5. 2018. godine)

**55** / Među devet ministara koji nisu dali pomenutu saglasnost, pored ministra Pažina, nalaze se i ministar odbrane Predrag Bošković, ministar finansija Darko Radunović, ministar vanjskih poslova Srđan Darmanović, ministar prosvjete Damir Šehović, ministarka ekonomije Dragica Sekulić, ministar saobraćaja i pomorstva Osman Nurković, ministar zdravlja Kenan Hrapović i ministar rada i socijalnog staranja Kemal Purišić. Saopštenje: Skoro polovina članova Vlade ne da pristup žiro računima, Institut alternativa, dostupno na: <http://institut-alternativa.org/saopstenje-skoro-polovina-clanova-vlade-ne-da-pristup-ziro-racunima/>

**56** / Podaci se odnose takođe na 2016. godinu. Lideri parlamentarnih partija koji nisu dali saglasnost: Milo Đukanović, predsjednik Demokratske partije socijalista, Nebojša Medojević, predsjednik Pokreta za promjene, Ranko Krivokapić, predsjednik Socijaldemokratske partije, Ivan Brajović, predsjednik Socijaldemokrata, Andrija Popović, predsjednik Liberalne partije, Miodrag Lekić, predsjednik Demosa i Rafet Husović, predsjednik Bošnjačke stranke. Saopštenje: Skoro polovina članova Vlade ne da pristup žiro računima, Institut alternativa, dostupno na: <http://institut-alternativa.org/saopstenje-skoro-polovina-clanova-vlade-ne-da-pristup-ziro-racunima/>

Pristup bankovnim računima za 2016. godinu nije dao ni direktor Agencije, koji bi trebalo da služi kao primjer integriteta ostalim javnim funkcionerima. Njegov izvještaj o prihodima i imovini za 2017. godinu još uvijek nije dostupan na internet stranici Agencije<sup>57</sup>.



Registrar izvještaja o prihodima i imovini funkcionera -

Redni broj	Prezime i ime / Funkcija	Vrsta državnog službenika	Državni službenik	Datum izveštaja	Svrha podnošenja	Da saglasnost
1.	<b>Radonjić Sreten</b>	1. Direktor(Aktivna)	Ne	27.03.2017	Redovan godišnji izvještaj, do kraja marta tekuće godine za prethodnu godinu	Nije dao

## ZAKLJUČAK

Nevidljivi su reformski napori u oblasti borbe protiv korupcije koji su se desili u proteklih šest godina, od otvaranja pregovora Crne Gore s Evropskom unijom. Kada je Agencija za sprječavanje korupcije počela s radom 1. januara 2016. godine, trebalo je da nastavi, unaprijedi i nadogradi rad ranijih institucija i da omogući zalet klimavim reformama u oblasti preventivne borbe protiv korupcije. Umjesto toga, rukovodstvo Agencije odlučilo je da počne od nule, aboliira sve što se desilo prije januara te 2016. godine i da uspostavlja nove prakse i tumačenja zakona.

Ključni problem u radu ove institucije jeste njeno tumačenje da se ne može baviti slučajevima sukoba interesa i imovinom funkcionera, niti procesuirati slučajeve s tim u vezi, koji su se desili prije 1. januara 2016. godine, čime je dat legitimitet svakom postupanju koje se desilo prije 2016. godine, bez obzira na to da li je ono zakonito ili ne.

Dva srodnna, komplementarna procesa - utvrđivanje sukoba interesa i kontrola imovinskih kartona – vještački su izolovani jedan od drugog u Agenciji i njenom radu. Kada provjerava nečiji imovinski karton, Agencija ne provjerava da li je ta osoba i u sukobu interesa, iako bi mogla na osnovu podataka iz izvještaja.

U davanju mišljenja o potencijalnom ili postojećem sukobu interesa postoji neu Jednačena praksa Agencije. Javno dostupno Mišljenje Agencije na član Zakona o sprječavanju korupcije, kojim se propisuju ograničenja za vršenje javne funkcije u javnim preduzećima i ustanovama, kaže da odbornik ne može ni pod kojim uslovima biti ni predsjednik niti član organa upravljanja i nadzornog organa javnog preduzeća i javne ustanove. S druge strane, sedam odbornika Demokratske partije socijalista (DPS) u Skupštini Glavnog grada Podgorica paralelno s odborničkom funkcijom obavlja i funkcije direktora i zamjenika direktora javnih preduzeća i ustanova. Oni tvrde da posjeduju mišljenja Agencije koja im to omogućavaju. Individualna mišljenja koja Agencija daje funkcionerima nisu javno dostupna, pa je teško utvrditi istinu.

<sup>57</sup> / Registrar izvještaja o prihodima i imovini, Agencija za sprječavanje korupcije, dostupno na: <http://antikorupcija.me/me/registri/> (pristupljeno 12. 5. 2018. godine)

Od četiri vrste kontrole imovinskih kartona koje vrši Agencija, potpuna provjera, u kojoj se provjerava osnovno sticanje imovine, jedina je suštinska, a najmanje zastupljena u radu Agencije. Od ukupnog broja od oko 7.000 imovinskih kartona, koje Agenciji godišnje podnesu javni funkcioneri i službenici, Agencija u potpunosti provjeri manje od 1%. Dodatno, Agencija ne provjerava porijeklo imovine stečene prije 2016. godine. Kao preduslov za potpunu provjeru, Agencija je predviđela ono što bi zapravo kontrola trebalo da pokaže, a to je da javni funkcioner/državni službenik nije prijavio tačne i potpune podatke ili da je došlo do nesrazmjerne uvećanja imovine.

Kako bi Agencija efikasno radila na sprečavanju korupcije u dijelu utvrđivanja sukoba interesa i kontrole imovinskih kartona, potrebno je da ona sama napravi određene napore, ali je potreban i konsenzus drugih organa vlasti, a naročito Vlade, prvenstveno Ministarstva pravde i Skupštine, kako bi se izmijenila ograničavajuća rješenja iz Zakona o sprječavanju korupcije.

## PREPORUKE



**Agencija treba da izmjeni Pravila o radu i da iz njih izbriše preduslov za vršenje potpune provjere imovinskih kartona, koji je ograničava da takvu provjeru vrši samo ako javni funkcijonер ne prijavi tačno podatke o imovini ili ukoliko dođe do uvećanja imovine preko 5.000 eura.**

**Agencija treba da objavljuje mišljenja koja daje na zahtjev javnog funkcijonera u slučaju sumnje na postojanje sukoba interesa i u odnosu na ograničenja u vršenju javnih funkcija.**



**Agencija treba da se fokusira na potpune provjere imovinskih kartona, umjesto što kapacitete i resurse troši na tehničke provjere, kojima se ne provjerava osnov sticanja imovine.**

## **IZVORI:**

- Đurnić, Ana, Skoro polovina članova Vlade ne da pristup žiro računima, Institut alternativa, jul 2017. godine
- Đurnić, Ana, Agencija da informiše javnost kako funkcijoneri prijavljuju i pravdaju prihode i imovinu, mart 2017. godine
- Izvještaj o radu Agencije za sprječavanje korupcije za 2016. godinu
- Izvještaj o radu Agencije za sprječavanje korupcije za 2017. godinu
- Kajošević, Samir, Pejoviću nakon ostavke 1.620 mjesечно, Portal Vijesti, 23. mart 2018. godine
- Komatinia, Ana, Reforma javne uprave: Jelići krše zakone, a nadležni čute, Centar za istraživačko novinarstvo, Institut alternativa, septembar 2016. godine
- Mišljenje za primjenu člana 12 Zakona o sprječavanju korupcije, Agencija za sprječavanje korupcije, 22. jun 2016. godine
- Muk, Stevo, Agencija za sprječavanje korupcije ponovo dokazala da radi u partijskom interesu DPS-a, Institut alternativa, 6. april 2018. godine
- Muk, Stevo, Odbornici da ne budu na čelu javnih preduzeća i ustanova, Institut alternativa, 25. april 2018. godine
- Nenezić, Ana, Premijer i ASK treba da primijene Ustav i Zakon u slučaju Pejović, Centar za građansko obrazovanje, februar 2018. godine
- Odluka o sukobu interesa – Goran Đurović, Agencija za sprječavanje korupcije
- Odluka – Igor Tomić, Agencija za sprječavanje korupcije, maj 2018. godine
- Odluka – Mirko Đačić, Agencija za sprječavanje korupcije, mart 2018. godine

- Odluka o sukobu interesa – Nikola Vukčević, Agencija za sprječavanje korupcije, januar 2018. godine
- Odluka – Zoran Jelić, Agencija za sprječavanje korupcije, april 2018. godine
- Sedam odbornika vlasti istovremeno i direktori, Portal DAN, 2. februar 2017. godine
- Škrelja: I ostali će doći na red, Portal Vijesti, 19. april 2018. godine
- Pravila o radu Agencije za sprječavanje korupcije u dijelu sprječavanja sukoba interesa javnih funkcionera („Službeni list Crne Gore“ br. 4/2016 od 19. januara 2016. godine)
- Predlog Zakona o izmjeni Zakona o sprječavanju korupcije, april 2018. godine
- Pristupni dokument: Zajednička pozicija Evropske unije i Crne Gore, decembar 2013. godine
- Stavovi građana o korupciji – rezultati istraživanja javnog mnjenja, Agencija Ipsos za potrebe Instituta alternativa, decembar 2017. godine
- Škrbec, Jure, Ekspertska izvještaj, 14. jul 2017. godine
- Zakon o sprječavanju korupcije („Službeni list Crne Gore“ br. 53/2014 i 42/2017 od 30. 6. 2017. godine)
- Zakon o nacionalnom javnom emiteru Radio i televizija Crne Gore („Službeni list Crne Gore“, br. 079/08 od 23. 12. 2008, 045/12 od 17. 8. 2012, 043/16 od 20. 7. 2016, 054/16 od 15. 8. 2016. godine)
- Zakon o lokalnoj samoupravi („Službeni list Crne Gore“ br. 28/2018 od 10. 1. 2018. godine)

#### INTERNET STRANICE:

- Agencija za sprječavanje korupcije, Registar izvještaja o prihodima i imovini: [www.antikorupcija.me](http://www.antikorupcija.me)
- Centralni registar privrednih subjekata: <http://www.crps.me/>

## **O INSTITUTU ALTERNATIVA**

Djelujemo kao think tank odnosno istraživački centar i u svom radu bavimo se oblastima dobrog upravljanja, transparentnosti i odgovornosti. Oblasti u kojima radimo i ostvarujemo uticaj strukturisane su u okviru sljedećih programa: javna uprava, odgovorne javne finansije, parlamentarni program i bezbjednost i odbrana. Na osnovu rada u okviru naših programa, bavimo se praćenjem procesa pregovora o članstvu u EU, uz aktivno učešće u radnim grupama za pregovaračka poglavlja 23 i 32. Naša posebna aktivnost je Škola javnih politika, koju organizujemo od 2012. godine. IA je licenciran od strane Ministarstva nauke kao naučno-istraživački institut 2013. godine.

**[www.institut-alternativa.org](http://www.institut-alternativa.org)**

**[www.mojuprava.me](http://www.mojuprava.me)**

**[www.mojnovac.me](http://www.mojnovac.me)**

**[www.mojgrad.me](http://www.mojgrad.me)**