



Crna Gora
Agencija za sprječavanje korupcije

Broj: 03-04 - 2179

Datum: 09-11-2023

Shodno članu 78 i 79 Zakona o sprječavanju korupcije (Sl. list CG, br 53/14 i 42/17) i članu 10 Statuta Agencije za sprječavanje korupcije, postupajući po službenoj dužnosti, Agencija za sprječavanje korupcije donosi:

**MIŠLJENJE NA PREDLOG ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O
ELEKTRONSKIM KOMUNIKACIJAMA**

Kako je Zakon o elektronskim komunikacijama prepoznao regulaciju sektora elektronskih komunikacija kao djelatnosti od javnog interesa, a Agencija za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost kao nezavisni regulatorni organ koji, u vršenju javnih ovlašćenja u oblasti elektronskih komunikacija, obavlja regulatorne i druge poslove utvrđene zakonom, te da u obavljanju navedenih poslova ne smije primati ni tražiti uputstva od državnih i drugih organa i organizacija ili drugih lica, Agencija za sprječavanje korupcije prepoznaла je značaj da sproveده postupak po službenoj dužnosti i sagleda odredbe Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o elektronskim komunikacijama koji je Skupštini Crne Gore dostavila grupa poslanika 6. marta 2023. godine (klasifikacioni broj: 10-1/23-1 EPA: 712 XXVII).

S tim u vezi, posebno su analizirane odredbe navedenog Predloga zakona kojim se uređuju pitanja među kojima su: organi Agencije, uslovi za imenovanje i prestanak mandata predsjednika i članova Savjeta, imenovanje i prestanak mandata direktora Agencije, kao i prava i obeveze iz radnih odnosa zaposlenih u Agenciji, te prava po prestanku funkcije članovima Savjeta.

OBRAZLOŽENJE

I POSTUPAK

Zakonom o sprječavanju korupcije ("Sl. list CG", br 53/14 i 42/17) regulisana je nadležnost Agencije za sprječavanje korupcije (u daljem tekstu ASK) da shodno članu 78 stav 1 Zakona:

- "...daje inicijative za izmjenu i dopunu zakona, drugih propisa i opštih akata, radi otklanjanja mogućih rizika za nastanak korupcije ili njihovog usklađivanja sa međunarodnim standardima iz oblasti antikorupcije;
- daje mišljenje na nacrte zakona i drugih propisa i opštih akata radi usklađivanja sa međunarodnim standardima iz oblasti antikorupcije;..."

Takođe, članom 79 istog Zakona utvrđeno je da ASK može, po sopstvenoj inicijativi ili na zahtjev organa vlasti, privrednog društva, pravnog lica, preduzetnika ili fizičkog lica, dati mišljenje radi unaprjeđenja prevencije korupcije, smanjenja rizika od korupcije i jačanja etike i integriteta u organima vlasti i drugim pravnim licima, koje sadrži analizu rizika od korupcije, mjere za otklanjanje rizika od korupcije i sprječavanje korupcije.

Imajući u vidu da ASK, u skladu sa sprovođenjem zakonskih nadležnosti, propisanim odredbama člana 78 i 79 Zakona o sprječavanju korupcije („Sl. list CG“ br. 53/14, 42/17) teži da analizom otkloni svaku arbitrarност i proizvoljnost u tumačenju i primjeni propisa, u okviru svojih redovnih aktivnosti ona prati zakonodavne aktivnosti na poljima koja nose poseban rizik u smislu sprečavanja korupcije.

Članom 2 Zakona o elektronskim komunikacijama („Sl. list CG“ br. 40/13, 56/13, 2/19 i 49/19) navedeno da su djelatnost elektronskih komunikacija i upravljanje i korišćenje ograničenih resursa djelatnosti od javnog interesa, a shodno članu 8 istog zakona Agencija za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost (u daljem tekstu Agencija) je nezavisni regulatorni organ koji, u vršenju javnih ovlašćenja u oblasti elektronskih komunikacija, obavlja regulatorne i druge poslove utvrđene zakonom, te da u obavljanju navedenih poslova ne smije primati ni tražiti uputstva od državnih i drugih organa i organizacija ili drugih lica.

Imajući u vidu navedeno, a u kontekstu odredbi Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o elektronskim komunikacijama koji je Skupštini Crne Gore dostavila grupa poslanika 6. marta 2023. godine (klasifikacioni broj: 10-1/23-1 EPA: 712 XXVII), a kojima se predlažu izmjene i dopune odredbi navedenog Zakona u dijelu kojim se uređuju pitanja među kojima su: organi Agencije, sastav, uslovi za imenovanje i prestanak mandata predsjednika i članova Savjeta, nadležnosti direktora Agencije, njegovo imenovanje i prestanak mandata, kao i prava i obaveze iz radnih odnosa i prava po prestanku funkcije, ASK je prepoznala značaj da sprovede postupak po službenoj dužnosti, sagleda predložene izmjene i dopune, te djelujući preporukama doprinese unaprjeđenju kvaliteta budućih zakonskih rješenja u ovoj oblasti.

II PROCJENA RIZIKA OD KORUPCIJE I ANALIZA PREDLOGA ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O ELEKTRONSKIM KOMUNIKACIJAMA

Članom 2 Zakona o elektronskim komunikacijama („Sl. list CG“ br. 40/13, 56/13, 2/17 i 49/19) navedeno je da su djelatnost elektronskih komunikacija i upravljanje i korišćenje ograničenih resursa djelatnosti od javnog interesa, a shodno članu 8 istog zakona Agencija za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost definisana je kao nezavisni regulatorni organ koji, u vršenju javnih ovlašćenja u oblasti elektronskih komunikacija, obavlja regulatorne i druge poslove utvrđene zakonom, te je navedeno da u obavljanju navedenih poslova ne smije primati ni tražiti uputstva od državnih i drugih organa i organizacija ili drugih lica.

Načela u oblasti elektronskih komunikacija, članom 3 Zakona zasnivaju se na objektivnosti, transparentnosti, nediskriminacionosti i proporcionalnosti; obezbjeđivanju uslova za ravnomjeran razvoj tržišta elektronskih komunikacija na teritoriji Crne Gore;

predvidivosti poslovnog ambijenta i ravnopravnih uslova za poslovanje operatora; usklađivanju obavljanja djelatnosti elektronskih komunikacija sa crnogorskim i međunarodnim standardima; obezbjeđivanju dostupnosti usluga univerzalnog servisa svim građanima na teritoriji Crne Gore, uz zadovoljenje potreba posebnih društvenih grupa, uključujući lica sa invaliditetom i socijalno ugrožene korisnike...

Kada je u pitanju Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o elektronskim komunikacijama u Obrazloženju se navodi da je razlog za donošenje zakona pravna neusklađenost ovog zakona sa Zakonom o državnoj upravi, da Savjet trenutno broji tri člana, tj. funkcioniše na ivici kvoruma za odlučivanje, te da bi kod eventualnih situacija prestanka mandata jednom od ovih članova Savjeta, rad Agencije bio blokiran, a da se Predlogom zakona nude rješenja koja bi preduprijedila postojeću situaciju zbog predviđanja ovlašćenja Vladi u pogledu imenovanja i razrješenja članova Savjeta.

Zakonom o državnoj upravi („Sl. list CG“ br. 78/18, 70/21 i 52/22) u članu 43 stav 1 i 2 kaže se da se državne agencije osnivaju za vršenje poslova regulisanja tržišta u djelatnostima od javnog interesa, odnosno za izvršavanje zakona u određenoj oblasti, samo ako postoji jasan zahtjev za funkcionalnu i organizacionu samostalnost tijela koji proizlazi iz prava Evropske unije ili međunarodnog sporazuma i taj zahtjev ne može da se obezbijedi ako tijelo obavlja poslove u statusu organa državne uprave, da državne agencije mogu imati status pravnog lica i da za svoj rad odgovaraju Vladi u skladu sa ovim zakonom i zakonom kojim je osnovana. Dalje, u članu 44 stav 1 i 3 kaže se da su organi državne agencije savjet i direktor, da predsjednika i članove savjeta državne agencije imenuje i razrješava Vlada, a u članu Zakona 45 stav 1 i 3 da se izvori finansiranja državne agencije utvrđuju na način kojim se obezbjeđuje stabilno i predvidljivo poslovanje državne agencije, u skladu sa zakonom, kao i da državna agencija najmanje jednom godišnje, podnosi Vladi izvještaj o svom radu koji sadrži prikaz izvršavanja zakona i drugih propisa, podatke o realizaciji ciljeva iz programa rada državne agencije, ocjenu stanja i mjera koje su preuzete za unaprjeđenje stanja i finansijski izvještaj.

Kada su u pitanju izmjene i dopune Zakona o elektronskim komunikacijama članom 1 predložena je izmjena člana 9 Zakona kojom se predviđa da Agencija za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost ima svojstvo pravnog lica, status državne agencije i da za svoj rad odgovara Vladi. ASK je mišljenja da bi kod ovog člana zakona bilo dobro zadržati postojeće rješenje iz člana 9 stav 6 Zakona o elektronskim komunikacijama u kome se navodi da je rad Agencije javan, a koji se Predlogom zakona briše, jer dodatno naglašava jedno od načela zakona i podvlači značaj transparentnog rada u oblasti elektronskih komunikacija.

Kod ovog člana Predloga zakona, predlaže se da Agencija za svoj rad odgovara Vladi, umjesto sada važećeg rješenja po kome za svoj rad odgovara Skupštini Crne Gore. Na liniji ove izmjene, predložene su i izmjene postojećih članova Zakona:

- člana 13 (član 4 Predloga zakona), a koji se odnosi na to da Savjet za svoj rad odgovara Vladi, umjesto Skupštini, kako je sada važeće zakonsko rješenje

- člana 24 stav 4 (član 14 Predloga zakona), a koji se odnosi na to da Plan rada sa finansijskim planom Agencije za narednu godinu usvaja Vlada, umjesto Skupština, kako je sada važeće zakonsko rješenje
- člana 26 stav 5 (član 15 Predloga zakona), a koji se odnosi na to da Izvještaj o radu sa finansijskim izvještajem razmatra i usvaja Vlada, umjesto Skupština, kako je sada važeće zakonsko rješenje.

Ako bi se ostalo pri predloženom pristupu po kome bi u buduće Agencija za svoj rad odgovara Vladi, umjesto sada važećeg rješenja po kome za svoj rad odgovara Skupštini Crne Gore, potrebno je ispratiti da linijski budu uvedene izmjene u više članova Zakona kojima se uređuje nadležnost Skupštine u kontroli rada Agencije, kao što je član 5 stav 1 tačka 3 Zakona gdje se kaže da Vlada u oblasti elektronskih komunikacija daje mišljenje Skupštini na plan rada sa finansijskim planom i na finansijski izvještaj Agencije. U ovom smislu trebalo bi promjeniti i član 14 stav 2 Zakona gdje se kaže da Savjet dostavlja Skupštini izvještaj o radu sa finansijskim izvještajem, kao i plan rada sa finansijskim planom Agencije. Dodatno, iz istog razloga potrebno je predložiti, u odnosu na predložene izmjene i usaglašavanje člana 124 stav 5 gdje se kaže da Skupština, usvajanjem finansijskog plana Agencije, odobrava iznos ukupnih godišnjih troškova upravljanja i nadzora korišćenja radio-frekvencijskog spektra za narednu kalendarsku godinu, na osnovu koga Agencija utvrđuje novčanu vrijednost boda iz stava 3 ovog člana, kao i člana 138 stav 4 koji se odnosi na to da Skupština, usvajanjem finansijskog plana Agencije, odobrava iznos ukupnih godišnjih troškova nadzora i upravljanja brojevima i/ili adresama za narednu kalendarsku godinu, na osnovu koga Agencija utvrđuje novčanu vrijednost boda iz stava 2 ovog člana.

Dalje, član 4 Predloga zakona, kojim se predlaže izmjena člana 13 Zakona, koja se odnosi na to da Savjet imenuje i razrešava Vlada, umjesto postojećeg rješenja po kome je za ovo pitanje nadležna Skupština, bio je predmet posebne analize ASK-a.

Naime, Predlogom zakona predloženo je više izmjena u ovom dijelu koje se odnose na: izmjenu gore pomenutog člana 13 Zakona, brisanje člana 15 Zakona, a kojim se uređuje postupak imenovanja predsjednika i članova Savjeta, izmjenu člana 16, u dijelu prilagođavanja odredbe namjeri predлагаča da postupak imenovanja sprovodi Vlada uz manje izmjene uslova za imenovanje članova Savjeta u dijelu koji se odnosi na smanjenje potrebnog radnog iskustva sa pet na tri godine, uz predlaganje brisanja stava 3 člana 16, kojim se predviđa da uz prijavu na javni konkurs iz člana 15 stav 1 ovog zakona kandidat podnosi izjavu kojom se, u slučaju imenovanja za predsjednika ili člana Savjeta, obavezuje da će, u roku od 30 dana od dana imenovanja, otkloniti razloge eventualnog sukoba interesa.

Ono što je nedostatak ovako postavljenog sistema izbora predsjednika i članova Savjeta Agencije jednog regulatornog tijela predstavlja predviđanje imenovanja Savjeta od strane Vlade bez unaprijed uspostavljenih kriterijuma za ocjenjivanje kandidata, kao i bez obaveze za objavljivanje odgovarajuće dokumentacije kandidata na osnovu koje je sproveden postupak ocjenjivanja kandidata.

Transparentnost postupka izbora organa Agencije imperativ je kako bi se smanjio prostor za arbitralno i potencijalno proizvoljno odlučivanje Vlade u ovom slučaju, kao pogodno tle za razne vrste zloupotreba, koje uslovjava pojavu trgovine uticajem, što u krajnjem utiče i na sam kredibilitet članova Savjeta. Ista „zamjerka“ odnosi se i na proces razrješenja članova Savjeta, koji takođe mora biti transparentan, kako bi bila smanjena mogućnost proizvoljnog i diskrecionog uticanja izvršne vlasti, na način da kroz kadrovske promjene vrši politički pritisak na članove Savjeta jednog nezavisnog regulatornog tijela.

Takođe, i zahtjev Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije (u daljem tekstu: UNCAC)¹ iz člana 7 stav 1 tačka a i b, stav 2 i 4 je da se kod javnog sektora sistem angažovanja, zapošljavanja... zasnivaju na načelima efikasnosti, transparentnosti i objektivnih kriterijuma... koji obuhvataju odgovarajuće postupke izbora i obuke pojedinaca za javne funkcije koje se smatraju naročito podložnim korupciji, te se precizno kaže:

„Svaka država ugovornica, gdje to odgovara i u skladu sa osnovnim načelima svog pravnog sistema, ima obavezu da nastoji da usvoji, održava i jača sisteme angažovanja, zapošljavanja, zadržavanja, unaprjeđivanja i penzionisanja državnih službenika i, gdje to odgovara, drugih javnih funkcionera koji se ne biraju na funkciju:

(a) koji se zasnivaju na načelima efikasnosti, transparentnosti i objektivnih kriterijuma kao što su rezultati rada, pravičnost i stručnost;

(b) koji obuhvataju odgovarajuće postupke izbora i obuke pojedinaca za javne funkcije koje se smatraju naročito podložnim korupciji, te rotiranje, gdje to odgovara, tih pojedinaca i njihov odlazak na druge funkcije;...

2. Svaka država ugovornica takođe ima obavezu da u skladu sa ciljevima ove Konvencije, te u skladu sa osnovnim načelima svog domaćeg prava, razmotri mogućnost usvajanja odgovarajućih zakonodavnih i upravnih mjera za utvrđivanje kriterijuma koji se odnose na kandidovanje i izbor na javnu funkciju...

4. Svaka država ugovornica ima obavezu da, u skladu sa osnovnim načelima svog domaćeg prava, nastoji da usvoji, održava i jača sisteme kojima se povećava transparentnost i sprječava sukob interesa.“

Princip transparentnosti u konkretnoj oblasti prepoznat je i kroz *Direktivu (EU) 2018/1972 Evropskog Parlamenta i Savjeta od 11. decembra 2018. godine*² u kojoj se u članu 7 stav 1 kod imenovanja i razrješenja članova nacionalnih regulatornih tijela kaže da će rukovodilac nacionalnog regulatornog tela, ili, gdje je primenjivo, članovi kolegijuma koji obavljaju tu funkciju u okviru nacionalnog regulatornog tijela ili njihovi zamjenici biti imenovani na mandat od najmanje tri godine iz reda lica priznatog ugleda i profesionalnog iskustva, na osnovu zasluga, vještina, znanja i iskustva i po otvorenom i transparentnom postupku selekcije.

S tim u vezi, ASK ukazuje da je u cilju transparentnosti samog procesa izbora članova Savjeta, neophodno da isti bude sproveden na javnom konkursu, gdje će se ocjenjivanje podijetih prijava po konkursu cijeniti po unaprijed uspostavljenim kriterijumima za ocjenu,

¹ Zakon o ratifikaciji Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije "Službeni list SCG - Međunarodni ugovori", br. 11/2005

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02018L1972-20181217>

a odgovarajuća dokumentacija kandidata na osnovu koje je sproveden postupak ocjenjivanja kandidata i objaviti.

Dodatno, ASK je mišljenja da je rješenje iz člana 16 stav 3 sada važećeg Zakona, a u kome se kaže da uz prijavu na javni konkurs iz člana 15 stav 1 ovog zakona kandidat podnosi izjavu kojom se, u slučaju imenovanja za predsjednika ili člana Savjeta, obavezuje da će, u roku od 30 dana od dana imenovanja, otkloniti razloge eventualnog sukoba interesa, kvalitetno rješenje, te da bi bilo dobro da bude zadržano i u budućim zakonskim rješenjima u ovoj oblasti.

Poseban oprez treba imati i kod člana 10 Predloga zakona kojim se predlaže izmjena postojećeg člana 21 Zakona, u dijelu imenovanja direktora Agencije, imajući u vidu značaj funkcije direktora Agencije.

Naime, u članu 20 stav 2 Zakona o elektronskim komunikacijama kaže se da Izvršni direktor zastupa i predstavlja Agenciju; odgovara za zakonitost rada Agencije i organizuje rad stručnih službi Agencije; odlučuje o pravima, obavezama i odgovornostima zaposlenih u Agenciji; podnosi zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka pred nadležnim sudom; predlaže plan rada sa finansijskim planom, izvještaj o radu sa finansijskim izvještajem i druge opšte i pojedinačne akte i izvršava odluke Savjeta; stara se o obezbjeđivanju javnosti rada Agencije i vrši i druge poslove u skladu sa ovim zakonom i statutom Agencije. Takođe, u članu 44 stav 4 Zakonu o državnoj upravi kaže se da direktor državne agencije predstavlja, rukovodi i organizuje rad u državnoj agenciji, odgovara za zakonitost i kvalitet njenog rada, predlaže statut, godišnji program rada i finansijski plan, izvještaj o radu i finansijski izvještaj, kao i druge odluke savjetu državne agencije, izvršava odluke savjeta, upravlja ljudskim i finansijskim resursima, stara se o obezbjeđivanju javnosti rada državne agencije i vrši druge poslove utvrđene zakonom.

Iz gore navedenog, jasno je da predmetna funkcija nosi značajna ovlašćenja pa je stav ASK da predmetni javni konkurs treba takođe sprovesti uz visoku primjenu principa transparentnosti i unaprijed poznate kriterijume za ocjenu podnijetih prijava, a konkursnu dokumentaciju i bodovnu listu je potrebno objaviti kako bi se cijeli postupak otvorio za „sud javnosti“. Takođe, umjesto pozivanja na shodnu primjenu zakona kojim se uređuju prava i obaveze državnih službenika i namještениka kako je predloženo u članu 11 Predloga zakona, pitanje prestanka mandata direktora Agencije, te pitanje razrješenja neophodno je u samom zakonu razraditi i predvidjeti kriterijume i elemente koji će biti opredjeljujući za ova dva osnova za prestanak funkcije direktora, kako bi se podložnost spoljnim ili političkim pritiscima svela na minimum.

Procedure za imenovanje i razrješenje članova organa Agencije, tj. predsjednika i članova Savjeta Agencije, kao i direktora Agencije, moraju biti transparentne, a pravila po kojima se iste sprovode moraju biti unaprijed poznata i u zakonu razrađena jer je to jedini način da se doprinese eliminaciji neprimjenerog uticaja na izbor članova organa Agencije, te predmetne pozicije sačuvaju od potencijalno selektivnog, neobjektivnog i pristrasnog odlučivanja nadležnog tijela, u ovom slučaju Vlade.

Dodatno, postupku razrješenja mora prethoditi postupak utvrđivanja odgovrnosti za jasno predviđene „propuste“ u radu, od strane tijela koje je unaprijed zakonom prepoznato, kako bi bio omogućen zdrav kadrovski razvoj zasnovan na sposobnostima i kvalitetima lica koja rukovode nezavisnim regulatornim tijelom, bez političkog uticanja izvršne vlasti.

Ovdje se mora voditi računa i o članu 6 stav 2 Direktive (EU) 2018/1972 Evropskog Parlamenta i Savjeta, koji govori o potrebi države članice da obezbjedi da nacionalni regulatorni i drugi nadležni organi vrše svoja ovlašćenja nepristrasno, transparentno i blagovremeno, kao i o potrebi da se obezbjedi ovim subjektima da imaju adekvatne tehničke, finansijske i ljudske resurse za izvršavanje zadataka koji su im dodeljeni.

Navedeno je značajno, imajući u vidu specifičan kadar koji neophodan za ispunjavanje nadležnosti koje ima Agencija za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost, a isto mora pratiti i finansijska nezavisnost, tj. autonomija u finansijskom planiranju i izvršenju budžeta, uz mehanizme kontrole zakonitosti i transparentnosti raspolaganja istim.

Kada je u pitanju set odredbi kojima se uređuju pitanja zarada zaposlenih u Agenciji, kao i naknada za rad članova Savjeta, te predviđanja prava na naknadu po prestanku funkcije za članove Savjeta, navedeno pitanje nije potrebno uređivati kao što je sada predloženo članom 4, 12 i 13 Predloga zakona, već je dovoljno jednom odredbom urediti shodnu primjenu propisa kojim se uređuju zarade zaposlenih u javnom sektoru.

Dalje, dopunom koja je predložena kroz član 16, a koja se odnosi na član 201a, 201b i 201c, uređuje se obaveza imenovanja Savjeta Agencije i direktora Agencije u roku od 30 dana od stupanja na snagu ovog zakona, dok se po važećem Zakonu, u članu 201 stav 2 kaže da predsjednik i članovi Savjeta i izvršni direktor Agencije nastavljaju sa radom do isteka mandata na koji su imenovani.

ASK u ovom dijelu zapaža koliziju iz člana 201 i zakonskih rješenja predloženih ovim izmjenama kroz član 16 (201a, 201b i 201c). Zakonsko rješenje iz člana 16 Predloga zakona dodatno je manjkavo, jer ukazuje na namjeru predлагаča zakona da kroz prelazne i završne odredbe razrješi postojeće članove organa Agencije, predsjednika i članove Savjeta i izvršnog direktora Agencije u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu predloženih izmjena i dopuna, bez prethodnog dovođenja u pitanje njihovih sposobnosti u zakonom utvrđenim postupcima, čime im se između ostalog uskraćuje mogućnost da ospore prestanak svog mandata pred nadležnim sudovima, te ugrožava svojevrsna institucionalna memorija, kao važan elemenat održivosti ovog sistema, koji obuhvata specifične radne procese i znanja.

Zbog značaja oblasti koja se uređuje predmetnim zakonom, ASK poziva Skupštinu Crne Gore da specifična zakonska rješenja kao što je Zakon o elektronskim komunikacijama, a koji je važan u kontekstu mjerila za zatvaranje Poglavlja 10 - Informatičko društvo i mediji, bude proizvod resornog ministarstva, regulatora, kao i relevantnih predstavnika izvršne i zakonodavne grane vlasti i stručne javnosti, kako bi usvojena zakonska rješenja ne samo formalno, već i suštinski obezbjedila funkcionalnu i finansijsku nezavisnost koja je imperativ za rad jednog nezavisnog regulatora i zahtjev relevantnih međunarodnjih instanci. Posljenje, posebno imajući u vidu principe navedene u preambuli Direktive (EU) 2018/1972 Evropskog Parlamenta i Savjeta (tačka 34) gdje se kaže „U skladu sa

principom razdvajanja regulatornih i operativnih funkcija, države članice treba da garantuju nezavisnost nacionalnih regulatornih i drugih nadležnih organa u cilju obezbeđivanja nepristrasnosti njihovih odluka. Ovaj zahtjev nezavisnosti ne dovodi u pitanje institucionalnu autonomiju i ustavne obaveze država članica ili princip neutralnosti u pogledu pravila u državama članicama koja regulišu sistem vlasništva nad imovinom iz člana 345. UFEU. Nacionalni regulatorni i drugi nadležni organi treba da posjeduju sve neophodne resurse, u pogledu osoblja, stručnosti i finansijskih sredstava, za obavljanje svojih zadataka.”³

³ [EUR-Lex - 32018L1972 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

III ZAKLJUČNE OCJENE

Imajući u vidu značaj djelatnosti elektronskih komunikacija i upravljanja i korišćenja ograničenih resursa, te ulogu Agencija za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost koja kao nezavisni regulatorni organ obavlja djelatnost od javnog interesa, kao i značaj ovog pitanja u kontekstu ispunjavanja mjerila za zatvaranje Poglavlja 10 - Informatičko društvo i mediji, Agencija za sprječavanje korupcije prepoznala je značaj da sprovede postupak po službenoj dužnosti i sagleda odredbe Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o elektronskim komunikacijama koji je Skupštini Crne Gore dostavila grupa poslanika 6. marta 2023. godine (klasifikacioni broj: 10-1/23-1 EPA: 712 XXVII).

S tim u vezi, član 4 Predloga zakona, kojim se uvodi izmjena člana 13 Zakona, koja se odnosi na to da Savjet imenuje i razrješava Vlada, umjesto postojećeg rješenja po kome je za ovo pitanje nadležna Skupština, bio je predmet posebne Analize ASK-a, pa je analizirano više odredbi Zakona koje su povezane sa ovim članom Predloga zakona, a koje ukazuju na predviđanje sistema za imenovanja predsjednika i članova Savjeta Agencije od strane od strane Vlade bez unaprijed uspostavljenih kriterijuma za ocjenjivanje kandidata, kao i bez obaveze za objavljivanje odgovarajuće dokumentacije kandidata na osnovu koje je sproveden postupak ocjenjivanja kandidata.

Takođe, analizine su i odredbe člana 10 Predloga zakona kojim se predlaže izmjena postojećeg člana 21 Zakona, u dijelu imenovanja direktora Agencije, imajući u vidu značaj funkcije direktora Agencije, te nedostatke detektovane u samoj normi, a koje se odnose na netransparentnost samog postupka sprovođenja konkursa, koji treba sprovesti uz visoku primjenu principa transparentnosti i unaprijed poznate kriterijume za ocjenu podnijetih prijava, a konkursnu dokumentaciju i bodovnu listu je potrebno objaviti kako bi se cijeli postupak otvorio za „sud javnosti“.

Takođe, analiziran je i član 11 Predloga zakona i pozivanje na shodnu primjenu zakona kojim se uređuju prava i obaveze državnih službenika i namještenika kod pitanja prestanka mandata direktora Agencije.

Kada su u pitanju procedure za imenovanje i razrješenje članova organa Agencije, tj. predsjednika i članova Savjeta Agencije, kao i direktora Agencije, ASK je zaključila da iste moraju biti transparentne, a pravila po kojima se sprovode unaprijed poznata i u zakonu razrađena, kako je to jedini način da se doprinese eliminaciji neprimjerenog uticaja na izbor članova organa Agencije, a sve kako bi se predmetne pozicije sačuvale od potencijalno selektivnog, neobjektivnog i pristrasnog odlučivanja nadležnog tijela, u ovom slučaju Vlade. Dodatno, postupku razrješenja mora prethoditi postupak utvrđivanja odgovornosti za jasno predviđene „propuste“ u radu, od strane tijela koje je unaprijed zakonom prepoznato, kako bi bio omogućen zdrav kadrovski razvoj zasnovan na sposobnostima i kvalitetima lica koja rukovode nezavisnim regulatornim tijelom, bez političkog uticanja izvršne vlasti.

Transparentnost postupka izbora organa Agencije imerativ je kako bi se smanjio prostor za arbitrarno i potencijalno proizvoljno odlučivanje Vlade u ovom slučaju, kao pogodno tle za razne vrste zloupotreba, koje uslovjava pojavu trgovine uticajem, što u krajnjem utiče i na sam kredibilitet članova Savjeta i nezavisnost u obavljanju dužnosti koje su im

zakonom povjerene. Navedeno je, između ostalog, i zahtjev i standart prepoznat u Direktivi (EU) 2018/1972 Evropskog Parlamenta i Savjeta od 11. decembra 2018. godine⁴ koja u članu 7 stav 1 posebno apostrofira imenovanje i razrješenje članova nacionalnih regulatornih tijela po otvorenom i transparentnom postupku selekcije.

Kada je u pitanju dopuna predložena kroz član 16, a koja se odnosi na član 201a, 201b i 201c, ASK osim svojevsne kolizije člana 201 i zakonskih rješenja predloženih ovim izmjenama kroz član 16 (201a, 201b i 201c), posebnu manjkavost ovakvog zakonskog rješenja vidi u namjeri predлагаča zakona da kroz prelazne i završne odredbe razrješi postojeće članove organa Agencije, predsjednika i članove Savjeta i izvršnog direktora Agencije u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu predloženih izmjena i dopuna, bez prethodnog dovođenja u pitanje njihovih sposobnosti u zakonom utvrđenim postupcima, čime im se između ostalog uskraćuje mogućnost da ospore prestanak svog mandata pred nadležnim sudovima, te ugrožava svojevsna institucionalna memorija, kao važan elemenat održivosti ovog sistema, koji obuhvata specifične radne procese i znanja.

Zbog značaja oblasti koja se uređuje predmetnim zakonom, ASK poziva Skupštinu Crne Gore da specifična zakonska rješenja kao što je Zakon o elektronskim komunikacijama, a koji je važan u kontekstu mjerila za zatvaranje Poglavlja 10 - Informatičko društvo i mediji, bude proizvod resornog ministarstva, regulatora, kao i relevantnih predstavnika izvršne i zakonodavne grane vlasti i stručne javnosti, kako bi usvojena zakonska rješenja ne samo formalno, već i suštinski obezbjedila funkcionalnu i finansijsku nezavisnost koja je imperativ za rad jednog nezavisnog regulatora i zahtjev relevantnih međunarodnjih instanci.



⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02018L1972-20181217>