

ZAPISNIK

sa 77. sjednice Savjeta Agencije za sprječavanje korupcije održane 25. septembra 2018. godine

Sjednica je počela u 11 sati i bila je otvorena za javnost.

Predsjedavala je Goranka Vučinić, predsjednica Savjeta Agencije.

Sjednici su prisustvovali: Ristan Stijepović, Bojan Obrenović i Gavrilo Čabarkapa, članovi Savjeta Agencije, i Aleksandra Vojinović, sekretar Savjeta Agencije.

Sjednici su prisustvovali: Savo Milašinović, pomoćnik direktora Agencije, Mladen Tomović, načelnik Odsjeka za integritet i lobiranje, i Grozdana Laković, načelnica Odsjeka za praćenje propisa i davanje mišljenja na propise iz oblasti antikorupcije.

Sreten Radonjić, direktor Agencije, nije prisustvovao sjednici, uz najavu odsustva.

Predsjedavajuća je otvorila sjednicu i konstatovala da postoji kvorum za rad i punovažno odlučivanje.

Sjednica je bila otvorena za javnost.

Za sjednicu je jednoglasno utvrđen sljedeći:

DNEVNI RED:

1. Informacija o datim mišljenjima ASK o procjeni podložnosti zakona i drugih propisa na rizike od korupcije; i
2. Tekuća pitanja.

Jednoglasno je usvojen zapisnik sa 76. sjednice, bez primjedbi.

Jednoglasno je prihvaćen predlog Direktora da sjednici Savjeta prisustvuju Mladen Tomović i Grozdana Laković.

Prava tačka: Informacija o datim mišljenjima ASK o procjeni podložnosti zakona i drugih propisa na rizike od korupcije

Otvarajući tačku dnevnog reda, **Predsjedavajuća** je izrazila žaljenje zbog činjenice da sjednici ne prisustvuju predstavnici medija, kako bi dobili potpunu informaciju o radu Agencije i o tome objektivno izvještavali.

Iskazala je zadovoljstvo postignutim rezultatima u navedenoj oblasti i ocijenila veoma kvalitetnim mišljenja koja je Agencija donijela u dosadašnjem periodu i pohvalila sadržaj Informacije koja je dostavljena članovima Savjeta u pripremi za sjednicu.

Na poziv predsjedavajuće, Grozdana Laković je predstavila Informaciju o datim mišljenjima ASK o procjeni podložnosti zakona i drugih propisa na rizike od korupcije (u Ankesu 1 ovog zapisnika).

Nakon što je predsjedavajuća otvorila raspravu, **Gavrilo Čabarkapa** je ocijenio da se radi o kvalitetnoj Informaciji, izrazio zadovoljstvo radom nadležnog odsjeka i ukazao na potrebu daljeg administrativnog jačanja istog, imajući u vidu da se radi o veoma kompleksnoj materiji koja podrazumijeva ozbiljan stručni pristup. Pored toga, potrebno je dalje promovirati mišljenja, kako prema stručnoj, tako i prema opštoj javnosti.

Bojan Obrenović je takođe ocijenio da je Informacija koja je dostavljena u pripremi sjednice veoma kvalitetna i da omogućava članovima Savjeta da na pravi način ocijene postignute rezultate u navedenoj oblasti, koji su neosporni. Pohvalio je rad Odsjeka, i konstatovao da se iz postignutih rezultata vidi stručnost i temeljan rad. Pitao je na koji način se Agencija opredjeljuje koji zakonski tekst će analizirati, da li se radi o važećim zakonima ili onima koji su u procesu izrade.

Pored toga, predložio je da Agencija u narednom periodu izrade mišljenja na: Zakon o poreskoj administraciji; Carinski zakon i Zakon o inspekcijskom nadzoru. Predlog je jednoglasno prihvaćen.

Ristan Stijepović je takođe pohvalio rad Odsjeka, i složio se sa ostalim članovima Savjeta da je Izvještaj sadržajan. Posebno je važno zato što su kvalitet datih mišljenja prepoznali i predstavnici NVO sektora i medija, te da u tom smislu nije bilo osporavanje. Imajući u vidu da analiza zakonskih normi podrazumijeva i prepoznavanje rizika u istima i nalaženje načina za njihovo otklanjanje ili svođenje na najmanju mjeru, potrebna je stručnost ovlašćenih službenika i detaljno poznavanje materije koja se obrađuje. Zbog toga je predložio da službenici prisustvuju stručnim skupovima iz navedene oblasti, i da redovno održavaju sastanke sa predstavnicima organa koji u nadležnosti imaju izradu zakonskih tekstova u bilo kojoj fazi. Takođe, zatražio je redovno izvještavanje Savjeta ASK o dinamici razvoja IT sistema kojim bi se olakšala komunikacija sa predlagačima zakona i eventualno Skupštinom CG.

Imajući u vidu da je Agencija dala tumačenje u odnosu na član 12 Zakona o spječavanju korupcije, **Goranka Vučinić** je pitala da li je predmet analize član 42, s obzirom na aktuelnost teme, tj. razrješenje članova Savjeta RTCG, kao i u svjetlu činjenice da je formirana Radna grupa za iniciranje izmjene tog Zakona. Takođe, u dijelu Nacrta zakona o državnoj upravi, da li je Agencija analizirala član 44 kojim je predviđeno da Vlada bude nadležna za izbor i razrješenje članova savjeta državnih agencija.

Grozdana Laković je odgovorila da nema saznanja da se krenulo u izmjenu ZSK, i da je Agencija dala mišljenje u odnosu na član 12, imajući u vidu da su međunarodni partneri prilikom izrade Zakona insistirali na tome da se odbornici ne mogu imati većih prava od drugih javnih funkcionera, bez obzira kakve to posljedice imalo praksi. U odnosu na član 42, takođe joj nije poznato da se krenulo u analizu istog, ali da će nadležni odsjek biti na raspolaganju stručnim znanjem ukoliko se inicira njegova izmjena. Kada je u pitanju član 44 Zakona o državnoj upravi, navela je da su predlagači u medijima pokušali objasniti da je namjera da se samo regulatorne agencije stave pod kontrolu izvršne vlasti. Međutim, u Predlogu se decidno navode sve agencije koje se bave sprovođenjem zakona, u šta spada i ASK. Ministarstvo javne uprave je svoj predlog branio preporukama SIGMA, koje idu u pravcu da se svi državni organi stave pod kontrolu Vlade. Ipak, treba voditi računa o tome da preporuke SIGMA nisu obavezujuće, dok sa druge strane postoje pravno obavezujuće direktive EU koje decidno propisuju koji organi moraju biti izmješteni iz sistema izvršne vlasti, kao što je ASK. Navedeno mišljenje je u pripremi i biće objavljeno i dostavljeno predlagaču, Vladi i Skupštini CG.

U odnosu na pitanje Bojana Obrenovića, odgovorila je da se Agencija vodi obavezama iz Akcionog plana za Poglavlje 23 i Oprativnog dokumenta za to poglavlje, koji tretira sedam obalsti posebno osjetljivih na korupciju. U odnosu na te obalsti, identifikuju se »goruća« pitanja, pa se tako na osnovu prijave Odsjeku za zviždače prepoznalo da je jedno od njih zapošljavanje, kako u javnom sektoru, tako i privatnom, kao i u dijelu javnog sektora koji nije pokriven Zakonom o državnim službenicima i namještenicima. Takođe, Agencija se u odabiru zakonskih tekstova vodi i time koje su najvažnije oblasti za pristupanje EU, kao što je reforma javne uprave, pa je zbog toga analiziran Zakon o državnoj upravi. Dodala je da se prilikom izrade mišljenja Odsjek vodi Metodologijom koja je objavljena na sajtu Agencije i dostavljena svim organima koji učestvuju u izradi zakonskih tekstova.

Goranka Vučinić je na osnovu iznesenog izrazila podršku radu Odsjeka, inicirala dalju edukaciju, popunjavanje upražnjenog radnog mjesta u Odsjeku, kao i održavanje sastanaka

sa donosiocima odluka sa predlagačima zakona, donosiocima odluka i organima vlasti koji primjenjuju zakone i druga akta. Takođe, inicirala je da Agencija izradi mišljenje na Predlog zakona o akademskom integritetu, i da isto dostavi predlagaču i Skupštini Crne Gore. Predlozi su jednoglasno prihvaćeni.

Druga tačka: Tekuća pitanja

U okviru Tekućih pitanja, Savjet ASK je odlučio da se 78. sjednica Savjeta ASK održi 12. oktobra 2018. godine, na temu: "Izveštaj o sprovođenju Plana realizacije mjera iz Izveštaja EK za 2018. godinu, u dijelu koji se odnosi na rad ASK".

U skladu sa Zaključcima sa 73. sjednice Savjeta ASK, u okviru Izveštaja o realizaciji preporuka EK, koji je potrebno dostaviti do 5. oktobra, potrebno je dostaviti i sljedeće:

- Izveštaj o postupanju ovlašćenih službenika u odnosu na ukinute odluke od strane Upravnog suda i drugih pravosudnih organa, nadležnih za preispitivanje Odluka ASK, sa navođenjem razloga zbog kojih su iste osporene;
- Hronološki pregled Odluka ASK koje su ukinute, poništene ili izmijenjene od strane Upravnog suda i drugih sudskih organa nadležnih za preispitivanje istih, sa navođenjem razloga zbog kojih su osporene, za period od oktobra 2016. godine do perioda podnošenja Izveštaja.

Nakon završene rasprave, predsjedavajuća je konstatovala da su 77. sjednici Savjeta ASK usvojeni su sljedeći

ZAKLJUČCI I/ILI KONSTATACIJE:

Savjet ASK je:

1. prihvatio Informaciju o datim mišljenima ASK na zakone i druge propise na rizike od korupcije, i pozitivno ocijenio rezultate koje je Agencija postigla u navedenoj oblasti;
2. konstatovao potrebu za daljom promocijom mišljenja Agencije, prije svega prema stručnoj javnosti, u cilju unapređenja zakonodavnog okvira;
3. inicirao izradu mišljenja na sljedeća akta:

- Predlog zakona o akademskom integritetu;
 - Zakon o poreskoj administraciji;
 - Zakon o carinskoj administraciji;
 - Zakon o inspekcijskom nadzoru; i
 - Nacrt zakona o državnoj upravi, sa posebnim osvrtom na član 44 koji predviđa da je Vlada CG nadležna za izbor i razriješenje članova savjeta državnih agencija.
4. inicirao kontinuirano održavanje sastanaka nadležnog odsjeka sa predlagačima zakona, donosiocima odluka i organima vlasti koji primjenjuju zakone i druga akta;
 5. inicirao da se u najkraćem roku popuni upražnjeno radno mjesto u Odsjeku za praćenje propisa i davanje mišljenja na propise iz oblasti antikorupcije;
 6. inicirao da se u Plan rada za 2019. godinu uvrsti aktivnost – učešće službenika Odsjeka za praćenje propisa i davanje mišljenja na propise iz oblasti antikorupcije na stručnim skupovima i obukama iz navedene oblasti rada;
 7. zatražio redovno izvještavanje Savjet ASK o dinamici razvoja IT sistema kojim bi se olakšala komunikacija sa predlagačima zakona i eventualno Skupštinom CG;
 8. zatražio da se u okviru kvartanih izvještaja dostavlja detaljna informacija koja se odnosi na aktivnosti iz oblasti datih mišljenja na zakone i druge propise na rizike od korupcije;
 9. odlučio da se 78. sjednica Savjeta ASK održi 12. oktobra 2018. godine, na temu: “Izvještaj o sprovođenju Plana realizacije mjera iz Izvještaja EK za 2018. godinu, u dijelu koji se odnosi na rad ASK”.

U skladu sa Zaključcima sa 73. sjednice Savjeta ASK, u okviru Izvještaja o realizaciji preporuka EK, koji je potrebno dostaviti do 5. oktobra, potrebno je dostaviti i sljedeće:

- Izvještaj o postupanju ovlašćenih službenika u odnosu na ukinute odluke od strane Upravnog suda i drugih pravosudnih organa, nadležnih za preispitivanje Odluka ASK, sa navođenjem razloga zbog kojih su iste osporene;

- Hronološki pregled Odluka ASK koje su ukinute, poništene ili izmijenjene od strane Upravnog suda i drugih sudskih organa nadležnih za preispitivanje istih, sa navođenjem razloga zbog kojih su osporene, za period od oktobra 2016. godine do perioda podnošenja Izvještaja

Sjednica je zaključena u 12.30h

Broj 00 – 2410/4

Podgorica, 30. oktobar 2018. godine

SEKRETAR SAVJETA

Aleksandra Vojinović, s.r.

PREDSJEDNICA SAVJETA

Goranka Vučinić, s.r.



Crna Gora
Agencija za sprječavanje korupcije

Broj: 01- 2410

Podgorica, 18. Septembar 2018. godine

**INFORMACIJA O DATIM MIŠLJENJIMA ASK O PROCJENI
PODLOŽNOSTI ZAKONA I DRUGIH PROPISA NA RIZIKE OD
KORUPCIJE**

Uvod

Antikorupcijska procjena zakona ili procjena podložnosti propisa korupciji podrazumijeva analizu zakonskih odredbi čija primjena može dovesti do koruptivnog rizika, u najširem smislu riječi. Navedeni rizik ne podrazumijeva samo rizike od korupcije u najužem smislu već i narušavanje etičnosti, transparentnosti, štete po javni interes itd., ukratko sve ono što, ako ne direktno a onda indirektno može dovesti do nekog vida koruptivnog ponašanja.

Navedena nadležnost postoji u većini država članica EU i sjevernoameričkim državama gdje postoje smjernice i pravila za izradu propisa kojima su obuhvaćena i pitanja procjene rizika korupcije. Što se tiče država nečlanica, do kraja 2014. godine, procjena rizika od korupcije u propisima postala je obavezni dio zakonodavnog procesa u 13 država.

U Evropskoj uniji se aktivno radi na uspostavljanju šire aktivnosti koja bi pratila sve faze donošenja zakona: tzv. legislative footprint kako bi se u svim fazama postupka moglo intervenirati za slučaj neprimjerenih uticaja na donošenje propisa ili donošenja normi u interesu određenih a na štetu javnog interesa.

Uzroci rizika od korupcije u samim zakonskim normama mogu biti različiti. Najčešći su nejasne, neprecizne i nerazumljive norme koje otvaraju mogućnost za različita tumačenja, upotreba različitih termina u zakonu, široka diskreciona ovlaštenja donosiocima odluka, ostavljanje mogućnosti da se podzakonskim aktima uređuju pitanja koja moraju biti predmet zakonskog regulisanja.

Procjena rizika od korupcije u propisima, shodno zakonskim normama, moguća je za zakonske tekstove koji su u primjeni kao i za nacрте zakona kao i za druge vrste opštih pravnih akata.

Navedena procjena ne znači tumačenje zakonskog teksta niti analizu usklađenosti sa pravnim sistemom Crne Gore kao ni prijedlog za izmjenu zakona već inicijativu zakonodavcu ili predlagaču da, na osnovu Mišljenja Agencije upodobe zakonske norme kako bi njihova primjena eliminisala moguće rizike od korupcije. Procjena takođe ne znači uvijek analizu ukupnosti zakonskog teksta već pojedinih instituta koji su naročito rizični na pojavu korupcije.

Navedenu nadležnost Agencija ostvaruje po službenoj dužnosti ili na zahtjev zainteresovanih strana.

Zakonski osnov i kadrovski kapaciteti

Ova nadležnost je po prvi put u Crnoj Gori regulisana **u članu 78 stav 1 Zakona o sprječavanju korupcije**, gdje je između ostalog predviđeno da Agencija:

- ..." 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 nacрте zakona i drugih propisa i opštih akata radi usklađivanja sa međunarodnim standardima iz oblasti antikorupcije;..." "

U članu 79 je navedeno: Agencija 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.

Zadatak Odsjeka za praćenje propisa dakle, pored identifikacije rizika od korupcije u normi podrazumijeva i ocjenu usklađenosti sa međunarodnim standardima što zahtijeva kontinirano praćenje međunarodnih propisa ali i domaće legislative što sve ukupno zahtijeva značajno vrijeme i preciznost u davanju ocjena i preporuka u mišljenjima. Izrada normativnih akata je svakako jedan od najkompleksnijih, zadataka jednog pravnika, zbog toga se formiraju cijeli multidisciplinarni timovi i radne grupe koje su uključene u proces donošenja jednog propisa. Pristupiti analizi

rezultata rada cijelih radnih grupa i timova i javno objaviti takvo mišljenje je velika odgovornost i zbog toga prethodi detaljan rad prije sačinjavanja svakog pojedinačnog mišljenja.

Takođe, na početku rada vrlo je bilo bitno **razdvojiti ovu nadležnost Agencije od drugih, sličnih u analizi zakonskih tekstova.** To se prije svega odnosi na:

- analizu usklađenosti sa Ustavom i zakonima Crne Gore što je u nadležnosti Ustavnog suda,

- usklađenost sa pravnim sistemom Crne Gore što je nadležnost Sekretarijata za zakonodavstvo,

- usklađenost sa evropskim standardima, mimo oblasti antikorupcije, što je obaveza predlagača prilikom popunjavanja tabele uskladjenosti predloga propisa sa pravnom tekovinom EU, koja se kontroliše od strane ministarstva vanjskih poslova i u konačnom nadležnost Skupštinskog Odbora za evropske integracije,

- razlikovanje od pravnih stavova Vrhovnog suda Crne Gore koji su rezultat namjere da se ujednači sudska praksa po pojedinim pitanjima.

U cilju sprovođenja navedene nadležnosti, **Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Agencije**, u okviru Sektora za prevenciju korupcije, integritet, lobiranje i primjenu međunarodnih standarda, egzistira Odsjek za praćenje propisa i davanje mišljenja na propise iz oblasti antikorupcije sa **tri izvršioca.**

Odsjek je postao operativan **u martu 2017. godine** kada je kadrovski popunjen. Od decembra 2017. godine u Odsjeku su dva službenika.

Metodologija za procjenu rizika od korupcije u propisima u Crnoj Gori

Kako je kod analize propisa riječ o potuno novom institutu za koji nije postojala prethodna institucionalna memorija kao za većinu ostalih nadležnosti ASK, neophodno je bilo uspostaviti prve korake uz pomoć međunarodnih partnera.

Analiza uporedne prakse je početni korak uz obezbijedenje pomoći međunarodnih partnera. Pomoć Agenciji u ovom dijelu obezbijedena je kroz **RAI Regionalni program jačanja kapaciteta antikorupcijskih institucija i civilnog društva u borbi protiv korupcije i učestvovanju u procesu usklađenosti sa UN konvencijom koji sprovodi RAI Sekretarijat.**

U saradnji sa navedenim Sekretarijatom, ekspertsku podršku na početku rada Odsjeka i izradi Metodologije za procjenu rizika od korupcije u propisima u Crnoj Gori pružio je ekspert Tilman Hope. Navedena metodologija je dostavljena svim opštinama u CG, ministarstvima, ostalim organima državne uprave, Vladi, Skupštini i Ustavnom sudu kao najvažnijoj odbrani ustavnosti i zakonitosti u pravnom sistemu Crne Gore.

Na početku Metodologije nalazi se **Kontrolna lista procjene rizika od korupcije u propisima** koja treba da omogući brzu i efikasnu identifikaciju rizika u propisu koji se analizira, odnosno odgovarajući na postavljena pitanja otvara se prostor za dublju analizu i preporuke koje treba da uslijede.

U samoj Metodologiji u **Obrazloženju regulatornih rizika od korupcije** je navedeno da se primjenjuje na zakone, statute, podzakonske akte i sve druge različite pravne instrumente. Dakle na „sistem pravila koje određena zemlja ili zajednica prepoznaje kao način za regulisanje postupka svojih članova i koje može izvršiti izricanjem kazni.“

U nastavku Metodologije dat je pregled **svih potencijalnih rizika** koji u donošenju određenog normativnog akta mogu da se pojave, sa praktičnim primjerima koji treba da ilustruje moguće situacije u kojima donosioci ovih akata mogu da se nađu odnosno da upadnu u zamku regulatornog rizika.

Navedeni primjeri omogućavaju da se shvate problemi na koje se može naići u kreiranju propisa i služi kao sredstvo Agenciji za sprječavanje korupcije kao eksternoj instituciji koja treba da uzme u rad i analizu normativni akt koji lokalne samouprave ili ministarstva donose.

Posljednji dio Metodologije: **Procesne smjernice** je ono što čini suštinu rada Agencije u okviru ove nadležnosti i što je razdvaja od nadležnosti drugih državnih organa. Naime procjena propisa na rizike od korupcije ne znači:

- tumačenje zakonskog teksta
- niti analizu usklađenosti sa pravnim sistemom Crne Gore

- niti ocjenu ustavnosti i zakonitosti normativnih akata
- niti usklađenost sa međunarodnim standardima specifičnim za pojedine oblasti javnog sektora
- kao ni prijedlog za izmjenu zakona već inicijativu zakonodavcu ili predlagaču da, na osnovu Mišljenja Agencije upodobe zakonske norme kako bi njihova primjena eliminisala rizik od korupcije.
- Procjena takođe ne znači uvijek analizu ukupnosti zakonskog teksta već pojedinih instituta koji su naročito rizični na pojavu korupcije.

Dakle, u posljednjem dijelu Metodologije **ukazuje se:**

- **što je zadatak Agencije kroz ovu nadležnost,**
- **kakvo je njeno mjesto među ostalim institucijama** javnog sektora koje se na razne načine bave donošenjem i praćenjem primjene normativnih akata,
- na koji način Agencija **vrši odabir zakona** koje će analizirati,
- **u kom periodu zakonodavnog procesa može da se uključi** svojim Mišljenjem sa preporukama,
- **kako treba da izgleda struktura mišljenja** koja Agencija donosi,
- **struktura preporuka** koje Agencija daje, kome se upućuju, na koji način se prati njihovo ispunjavanje.

U Metodologiji je navedeno da **Mišljenja treba da budu javna** kako bi se zainteresovana javnost mogla upoznati sa nedostacima na koje Agencija ukazuje. Takođe, **neophodno je dobiti povratnu informaciju od predlagača zakona** na koji način se preporuke Agencije, ako uopšte jesu inkorporirane u normativni akt o čemu

Agencija ponovo daje svoje mišljenje kroz analize na godišnjem nivou.

Na kraju Metodologije ukazuje se na **potrebu uključivanja struke i civilnog društva kada se analizira određeni normativni akt** što Agencija smatra veoma značajnim jer se pojedine NVO na sistematičan način bave cijelim oblastima javnog sektora i mogu biti veoma koristan izvor informacija za mišljenja Agencije dok strukovna udruženja i kontakti sa njima takođe životno mogu ukazati na najbolja moguća rješenja za pojedine oblasti i ukazati na nedostatke i rizike koji mogu rezultirati štetom po cijelo društvo.

Metodologija takođe ukazuje na potrebu **posjedovanja tzv. cjelokupne slike i konteksta prilikom donošenja jednog normativnog akta.** Ovo jeste jedan od **najvećih izazova u ispunjavanju ove nadležnosti Agencije.** Očekivanja su da će **dosljedna primjena Zakona o lobiranju,** uvezivanje podataka iz lobističkih

izvještaja, što je takođe jedna od nadležnosti Agencije, sa aktivnostima Odsjeka za praćenje propisa omogućiti uvid u kompletni tzv „zakonodavni trag“ određenog zakona.

U cilju obuke zaposlenih u javnom sektoru u korišćenju Metodologije, tokom maja 2018. godine održane su obuke za predstavnike ministarstava i lokalne samouprave sa ciljem njene najbolje primjene ali i učenje kroz praktične primjere. Namjera radionica je bila uticanje na učesnike da ubuduće na kvalitetno ojačan način razmišljaju i kritički promišljaju prilikom učešća u izradi normativnih propisa odnosno ukazuju na njihove nedostatke koji budu proizašli iz njihove primjene. Radionice su organizovane u saradnji sa RAI i RCC, u Podgorici i Budvi a svoja iskustva je iznijela i predstavnica NVO Institut Alternativa.

Dakle slijedeći Metodologiju, **Odsjek za praćenje propisa kroz Plan rada za kalendarsku godinu nastoji da izdvoji zakonska akta i planirane zakone koje će tokom godine analizirati.**

- Prvenstveni kriterijum su planirani zakonski tekstovi iz Programa rada Vlade,
- rezultati o specifičnim rizicima od korupcije do kojih u svom radu dođu ostale organizacione jedinice u Agenciji,
- nalazi do kojih se dođe kroz izvještavanje o sprovođenju AP za Poglavlje 23, posebno kroz izvještavanje o sprovođenju Operativnog dokumenta za sprječavanje korupcije u oblastima od posebnog rizika, a to su: javne nabavke, privatizacija, prostorno planiranje, obrazovanje, zdravstvo, lokalna samouprava, policija.
- relevantnim strateškim dokumentima o sprovođenju reformi u pojedinim resorima državne uprave i javnog sektora (npr. Strategija reforme javne uprave u Crnoj Gori 2016-2020, usvojena u julu 2016. godine).
- nalazima iz izvještaja civilnog sektora o rizicima korupcije u pojedinim oblastima kao i nalazima međunarodnih organizacija.

Na osnovu ovih kriterijuma, za 2017. godinu došlo se do zaključka da se veliki broj nedostataka u primjeni zakonskih propisa odnosi na procedure **zapošljavanja, radnopravna pitanja** što se poklopilo sa **Programom rada Vlade za 2017. godinu** i donošenjem zakona za oblasti **od posebnog rizika na korupciju.**

Sva mišljenja sadrže osvrt na proceduru zasnivanja radnog odnosa kako kroz opšti režim radnopravnih odnosa, preko zasnivanja radnog odnosa državnih službenika i namještenika odnosno angažovanja i zapošljavanja u drugim resorima kakvi su

zdravstvo i obrazovanje i lokalni nivo. Dalju analizu Agencija je nastavila kroz oblast javnih nabavki i sistema državne uprave.

Mišljenja koja donosi Agencija **nisu pravno obavezujuća** ali se **dostavljaju resornim ministarstvima i traži povratna informacija o ispunjenosti preporuka koje su sadržane u Mišljenjima.**

Mišljenja su javno dostupna na internet stranici Agencije.

Do sada je Agencija donijela 13 Mišljenja.

Njihova javna dostupnost ostvaruje cilj koji se mišljenjima želi postići iako nisu pravno obavezujuća. Do sada je svako mišljenje bilo propraćeno u štampanim medijima u Crnoj Gori.

Civilni sektor takođe koristi nalaze iz mišljenja Agencije, tako da je jedno od mišljenja poslužilo za projekat koji je kandidovan za oblast obrazovanja od jednog strukovnog udruženja dok je drugo poslužilo kao argumentacija u nalazima jedne nevladine organizacije za oblast sukoba interesa.

Analiza normativnih akata je veoma zahtjevan posao koji podrazumijeva dobru pripremu, sagledavanje namjere zakonodavca i ostvarivanje predmeta zakona kako bi se kao krajnji rezultat ukazalo na eventualne rizike koji mogu proisteći iz njegove primjene.

To podrazumijeva dosta istraživačkog rada, upoznatost sa sistemom državne uprave i uopšte javnog sektora i shodno iskustvu prve godine rada, potrebu veće saradnje i kontakata sa svim zainteresovanim subjektima u donošenju i primjeni normativnog akta kako bi kompletnija slika rezultirala kvalitetnijim preporukama.

Rizici korupcije sadržani u pojedinim normama podrazumijevaju korupciju u najširem smislu riječi, dakle rizike od privilegovanja određenih privatnih interesa ali i narušavanje etičnosti, transparentnosti, štete po javni interes itd., ukratko sve ono što, ako ne direktno a ono indirektno može dovesti do nekog vida koruptivnog ponašanja. Ovakve norme mogu proizvesti veliku društvenu štetu jer u zavisnosti od slučaja do slučaja, otvaraju normativni prostor za pojedinačne zloupotrebe ali i mogućnost za sistemsku korupciju.

Zato zadatak Agencije kroz Odsjek za praćenje propisa treba da bude jasna, precizna i nedvosmislena norma čija primjena neće voditi koruptivnoj posljedici a u krajnjem većoj pravnoj sigurnosti za sve građane.

Rezultati rada Odsjeka su predstavljeni na **Regionalnom Forumu “Efektivna prevencija korupcije kroz procjenu korupcijskih rizika”**, koji je održan 25. i 26. oktobra 2017. godine u Ljubljani u organizaciji Regionalnog vijeća za saradnju, Regionalne antikorupcijske inicijative (RAI) i Slovenačke komisije za sprječavanje korupcije kojom prilikom su predstavljeni način rada i rezultati Agencije u dijelu analize propisa.

Kao nastavak saradnje sa RAI, načelnik Odsjeka je **kao ko-expert učestvovala na radionici održanoj u Zagrebu za predstavnike kosovskih institucija**: Agencije za borbu protiv korupcije, Skupštine, Vlade i NVO sektora Kosova u cilju sagledavanja najboljeg okvira, metodologije i prakse za sprovođenje navedene nadležnosti.

Pregled Mišljenja sa preporukama

- 1) Na osnovu inicijative “Grupe birača-Građanska akcija” iz Budve, Agencija za sprječavanje korupcije je u 2016. godini donijela Mišljenje, kojim je odgovorila na zahtjeve iz inicijative:**

Navedena inicijativa je sadržala više zahtjeva, na koje je Agencija u Mišljenju odgovorila na sljedeći način:

“ ... **predsjednici političkih partija mogu biti javni funkcioneri** odnosno vršiti javnu funkciju, jer je to u ustavnim demokratijama i po međunarodnim standardima o slobodnim izborima i slobodi izražavanja, temeljna uloga političkih partija. Članovi političkih partija, uključujući i rukovodstvo, na osnovu rezultata demokratskih izbora, nastoje biti imenovani na javne funkcije. To nije u suprotnosti sa Zakonom o sprječavanje korupcije i odredbama koje se odnose na ograničenja, nespojivost ili sprječavanje sukoba interesa u obavljanju javnih funkcija.”

Ostatak zahtjeva se odnosio na izmjene izbornog sistema u CG, uvođenje otvorenih izbornih lista što je nakon dugotrajne analize rezultiralo stavom Agencije **da svi vidovi izbornih sistema predstavljaju vid demokratskog ostvairivanja prava glasa i na unutrašnjim strukturama koje se bore za mjesta u predstavničkim domovima je da se izbore za jedan ili drugi vid izbornog sistema koje teorija i praksa poznaju.**

Dakle, način ostvarivanja proporcionalnog sistema partijskih listi, koji je kao najzastupljeniji tip izbornog sistema u svijetu, na snazi i u Crnoj Gori, način sačinjavanja izborne liste političkih partija ili koalicija, procedure su koje su saglasne sa Ustavom i zakonom i predstavljaju legitiman izbor države u načinu ostvarivanja izbornog prava. Agencija je u ovom dijelu dala sljedeću preporuku:

“Imajući u vidu navedeno, kao i značaj ostvarivanja Ustavom garantovanih prava građana u izbornom procesu, a u cilju unaprijeđenja demokratskih principa u ovoj oblasti, Agencija je mišljenja da je u narednom period potrebno povesti širu raspravu različitih društvenih aktera o eventualnoj potrebi izmjene izbornog sistema u Crnoj Gori, imajući u vidu politički sistem koji je na snazi, ukupan društveni milje i stepen razvoja, skorije izmjene izbornog zakonodavstva u zemljama regiona, izborni system koji je na snazi, ukupnost biračkog prava i ostalih političkih prava iz Ustava Crne Gore.”

Trenutno stanje: U Skupštini Crne Gore je u toku organizacija rada na izmjenama izbornog zakonodavstva.

- 2) U I kvartalu 2017-godine Agencija za sprječavanje korupcije je uradila Mišljenje na član 12 Zakona o sprječavanje korupcije (*Vršenje javnih funkcija u javnim preduzećima i javnim ustanovama*), po službenoj dužnosti. Mišljenje je uslijedilo na osnovu inicijative Zajednice Opština Crne Gore, upućene Ministarstvu pravde a koja se odnosi na izuzeće kategorije odbornika iz zabrana predviđenih ovim članom.**

Inicijativom je, ukratko traženo *izuzeće kategorije odbornika iz zabrana predviđenih članom 12*. Inicijativa je uslijedila kao problem koji postoji u praksi, posebno u manjim opštinama gdje ulaskom u izvršnu vlast postoji problem kvalitetnog popunjavanja predstavničkog tijela opštine, zbog širokih zabrana koje ovaj član poznaje a odnose se na sve javne funkcionere u Crnoj Gori.

Zato, u svom Mišljenju, Agencija ukazuje da su ograničenja iz člana 12 Zakona o sprječavanje korupcije **usko vezana sa definicijom javnog funkcionera**, koja je **ocijenjena kao usklađena sa međunarodnim standardima prilikom usvajanja Zakona o sprječavanje korupcije** i shodno navedenom u Mišljenju daje sljedeće preporuke:

- U postupku eventualne izmjene Zakona o sprječavanju korupcije razmotriti mogućnost drugačije pravne tehnike prilikom definisanja ograničenja za javne

funkcionere odnosno koristiti pozitivne formulacije dozvole vršenja samo jedne javne funkcije uz predviđene izuzetke od dozvoljenog.

- prilikom eventualnih izmjena u definiciji javnog funkcionera neophodan je širi konsenzus resora nadležnih za kreiranje antikorupcijske politike, u saradnji sa međunarodnim partnerima.

Trenutno stanje: Trenutno se ne radi na izmjenama i dopunama Zakona o sprječavanju korupcije.

3) Mišljenje na Zakon o radu i Zakon o zapošljavanju i ostvarivanju prava iz osiguranja od nezaposlenosti (u dijelu procedura zapošljavanja nezaposlenih lica)

Naime, na osnovu prijava koje je Agencija dobila tokom 2016. godine, veliki broj njih se odnosio na procedure zapošljavanja u javnom sektoru na koji se primjenjuju ova dva zakona.

Agencija je svjesna činjenice da je neupitno pravo poslodavca u privatnom sektoru da potpuno autonomno, na osnovu specifičnosti svoje djelatnosti, organizuje obavljanje iste na način za koji on smatra da je najbolji, najefikasniji, najekonomičniji i najjeftiniji, zbog čega se broj izvršilaca, njihove vještine i radno iskustvo, vrsta i stepen stručne spreme, odnosno nivo obrazovanja i zanimanja utvrđuju Aktom o sistematizaciji radnih mjesta, u skladu sa Statutom društva, ukoliko posebnim zakonom nije drugačije određeno.

Ovo je u skladu sa interesom poslodavca u privatnom sektoru da **izabere zaposlenog koji će svojim radom ostvarivati privatni interes privrednog društva i u kojem slučaju je kriterijum interesa poslodavca pri izboru zaposlenog njegov preovlađujući interes.** U prilog ovome je i činjenica da **oglašavanje nije konstitutivni element radnog odnosa što je konstatovano i Pravnim stavom Vrhovnog suda Su.I br. 148-6/15 od 8.07.2015. godine kojim se ukazuje da je oglašavanje izmješteno sa terena radnog odnosa na teren tržišta rada.**

Međutim, u institucijama javnog sektora **u kojima se ostvaruje javni interes** a koje potpadaju pod opšti režim radnih odnosa, **najbolje ostvarivanje javnog interesa kroz rad zaposlenih bi morao da bude preovlađujući motiv pri izboru kandidata.** Zato bi u režimu javnog sektora, oglašavanje slobodnog radnog mjesta

trebalo da bude obavezan dio procedure zapošljavanja omogućavajući fer konkurenciju kandidata uz precizna pravila i kriterijume za izbor najboljeg. Na taj način bi se vršenje poslova u javnom sektoru povjerilo kandidatima sa najboljim rezultatima u postupku provjere sposobnosti čime se teorijski, stvaraju preduslovi za najbolje ostvarivanje javnog interesa kroz njihov rad. Navedeni sistem, kada je oglas bio uslov zakonito zasnovanog radnog odnosa postojao je u ranijim opštim propisima o radu, kada je i radni odnos zasnivan pojedinačnim aktom poslodavca. (Zakon o radnim odnosima ("Sl. list SRCG", br. 29/1990, 42/1990 i 28/1991 i "Sl. list RCG", br. 48/1991, 17/1992, 16/1995, 21/1996)

Shodno navedenom, u cilju zaštite javnog interesa, Agencija upućuje na razmatranje potrebe izmjena Zakona o radu i Zakona o zapošljavanju i ostvarivanju prava iz osiguranja od nezaposlenosti **u dijelu zapošljavanja u javnom sektoru na način da obaveza oglašavanja bude konstitutivni element zasnivanja radnog odnosa sa preciziranjem početka i dužine trajanja oglasa za slobodno radno mjesto i uz obavezu donošenja odluke o izboru kandidata u određenom roku.**

Isto tako, Agencija upućuje na razmatranje izmjene Zakona o radu u pravcu uvođenja **pravnog osnova za donošenje podzakonskog akta kojim će se definisati uslovi i procedura kod zapošljavanja u javnom sektoru, odnosno obaveza definisanja procedure obavezne provjere sposobnosti i ocjenjivanja kandidata koji su se prijavili na radno mjesto kod subjekata u javnom sektoru, po ugledu na rješenja koja su predviđena za državne službenike i namještenike** (Uredba o načinu obavezne provjere sposobnosti, bližim kriterijumima i načinu ocjenjivanja kandidata za vršenje poslova radnog mjesta u državnom organu).

Na ovaj način bi se, prilikom zapošljavanja u javnom sektoru, otklonili ne samo eventualni rizici korupcije prilikom ostvarivanja javnog interesa kroz rad institucija javnog sektora nego i na manju mjeru svele povrede prava na rad i prava iz radnog odnosa arbitrarnim postupanjem, posebno kad su u pitanju nezaposlena lica i lica koja su zbog neodređenih odredaba, kriterijuma ili prakse stavljena ili bi mogla da budu stavljena u nepovoljniji položaj u odnosu na druga lica, lica koja traže zaposlenje kao i zaposlena lica.

Trenutno stanje: Zakonu o radu je u proceduri, održana javna rasprava.

4) Mišljenje na Zakon o radu (u dijelu modaliteta prestanka radnog odnosa zaposlenog)

Naime, pomenuti zakon omogućava manipulaciju kategorijom tehnološkog viška. U poglavlju VI *Prestanak potrebe za radom zaposlenih* u članu 92 *Obavještenje*, stav 4 kaže: *Ako poslodavac utvrdi da će zbog tehnoloških, ekonomskih i restrukturalnih promjena doći do prestanka potrebe za radom zaposlenih na neodređeno vrijeme u broju manjem od cenzusa utvrđenog u st. 1 i 2 ovog člana dužan je da o tome pisano obavijesti tog zaposlenog, najkasnije pet dana prije donošenja odluke o prestanku radnog odnosa.*

Ovakvim zakonskim rješenjem, poslodavcima je omogućeno da tehnološkim viškom mogu smatrati bilo kojeg zaposlenog, **bez utvrđivanja bilo kakvih kriterijuma** po kojima je određenim kategorijama zaposlenih zaista prestala potreba za radom, **te bez navođenja razloga** za prestanak potrebe za radom zaposlenih i **obavještenja sindikata, odnosno predstavnika zaposlenih i Zavoda za zapošljavanje Crne Gore.** Tako poslodavci **prostom izmjenom Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji poslova** mogu ukiniti bilo koje radno mjesto, pri čemu sudovi nemaju ingerencije da ispituju da li je **novodonijeti Pravilnik zakonit ili ne, te da li je svrha tehnološkog viška zaista otpuštanje radnika zbog bolje organizacije, tehnoloških promjena ili finansijskih poteškoća ili iz razloga koji mogu ukazivati na zloupotrebu ovog instituta.** Po trenutnom zakonskom rješenju, **dovoljno je da poslodavac navede da ove promjene postoje**, a ne i da je do njih suštinski došlo. Dakle u odnosu na navedeno, ne postoji mehanizam koji omogućava kontrolu i praćenje, da li su navedene promjene zaista nastupile odnosno da li su izmjene akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji i zaista urađene zbog razloga navedenih u članu 92 stav 1 ili je razlog druge prirode. Navedeno zakonsko rješenje je naročito rizično sa aspekta mogućeg rizika da se ovaj institut **primjeni u odnosu na konkretnog zaposlenog ili grupu zaposlenih, a da se nakon otkaza donese nova sistematizacija kojom će se ponovo povećati broj radnih mjesta sa istim ili sličnim opisom poslova.**

Napominjemo da Direktiva Evropske Unije od 20. jula 1998. (98/59/EZ) o usklađivanju zakonodavstva država članica u odnosu na tehnološki višak **ne poznaje kategoriju tehnološkog viška iz stava 4 člana 92 Zakona o radu Crne**

Gore, te se ovaj stav uopšte i ne može odnositi na tehnološki višak, odnosno kolektivno otpuštanje kako ga Direktiva definiše. **Postojanje ovako širokog diskrecionog ovlašćenja poslodavca u primjeni člana 92 otvara mogućnost njegove zloupotrebe i narušavanja integriteta zaposlenih i omogućava poslodavcima da iz više etapa sprovedu otpuštanje radnika bez navođenja razloga proglašenja tehnološkog viška, broju i kategoriji zaposlenih koji se proglašavaju tehnološkim viškom, vremenskom periodu u kojem će se sprovesti postupak, predloženim kriterijuma za odabir zaposlenih kojima se otkazuje ugovor o radu po osnovu tehnološkog viška, te načinu obračuna naknada otpuštenim radnicima.**

Ako posmatramo regionalna rješenja navedenu Direktivu je u Zakonu o radu primijenila Republika Srbija, Zakon o radu ("Sl. glasnik RS", br. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014) član 153.

Dakle dosljedno sprovođenje navedene Direktive, ne poznaje pod terminom tehnološkog viška ili kolektivnog otpuštanja mogućnost pozivanja na ove kategorije za otpuštanje radnika **ispod cenzusa postavljenih Direktivom.**

U tijesnoj vezi sa navedenim načinom prestanka radnog odnosa je i član 143 Zakona o radu: *Otkaz od strane poslodavca*, u stavu 1 tačka 5 se navodi da *Poslodavac može otkazati ugovor o radu zaposlenom ako za to postoji opravdani razlog, i to ako odbije da zaključi aneks ugovora o radu iz člana 40 stav 1 tačka 3 ovog zakona (Poslodavac i zaposleni mogu ponuditi izmjenu ugovorenih uslova rada koji se odnosi na utvrđivanje zarade).*

Ovakva zakonska odredba predstavlja pretežno liberalno rješenje koje nema za cilj zaštitu postojećih radnih mjesta, **već pokušaj da se fleksibilnijim regulisanjem radnih odnosa poslodavci rasterete, kako bi bez većih obaveza otpuštali i zapošljavali radnike.** Nepostojanje preciznijih kriterijuma i eventualne zaštite radnika u slučaju ponude navedenog aneksa ugovora o radu, ostavlja poslodavcu široka ovlašćenja da na ovaj način otpušta zaposlene i tako eventualno zloupotrijebi navedene zakonske odredbe.

Navedeni modaliteti prestanka radnog odnosa iz člana 92 i 143 Zakona o radu su naročito problematični za privatni sektor, **te za onaj dio javnog sektora u kome se radni odnosi regulišu opštim propisima o radu, a koji obavlja poslove od**

javnog interesa te navedena rješenja znače široko diskreciono ovlašćenje poslodavca da koristi navedene modalitete otpuštanja zaposlenih. To može ukazivati na potencijalnu opasnost korišćenja ovog mehanizma kao sredstva pritiska na zaposlene što se naročito u institucijama u kojima se vrše poslovi od javnog interesa ne bi potencijalno smjelo događati prilikom donošenja ovakvih odluka.

Ovako definisana diskreciona ovlašćenja poslodavca prilikom otkazivanja ugovora o radu naročito narušavaju integritet u javnom sektoru i mogu pogodovati neprimjerenim uticajima na donošenje takvih odluka te bi određeni nivoi kontrole takvih postupaka morali biti uvedeni.

Shodno navedenom, u cilju zaštite javnog interesa, Agencija upućuje na razmatranje izmjene gore pomenutih članova Zakona o radu, a kako bi se zaštita javnog interesa kroz definisanje adekvatnih procedura i kriterijuma i smanjenje diskrecionih ovlašćenja datih poslodavcu, u potpunosti ostvarila. Agencija smatra, da bi se izmjenom ovih članova doprinijelo smanjenju prostora za eventualne zloupotrebe u oblasti radnog zakonodavstva, posebno kada su lica, zbog neodređenih odredaba, kriterijuma ili prakse stavljena ili bi mogla biti stavljena u nepovoljniji položaj.

Na ovaj način bi se, prilikom otkaza ugovora o radu, te proglašenja tehnoloških viškova, naročito otklonili rizici ugrožavanja javnog interesa kroz rad institucija kako javnog tako i privatnog sektora, te doprinijelo smanjenju prostora za eventualne zloupotrebe u oblasti radnog prava.

Rizici koje se odnose na diskreciona ovlašćenja u oblasti radnog prava, uvode pravnu nesigurnost i neizvjesnost na radnom mjestu.

Trenutno stanje: Zakonu o radu je u proceduri, održana javna rasprava.

5) Mišljenje na Zakon o zdravstvenoj zaštiti (u dijelu procedura izbora direktora, članova odbora direktora, kao i zapošljavanja zdravstvenih radnika i zdravstvenih saradnika u ustanovama zdravstvenog sistema)

U ovom Mišljenju je razmatrana **problematika formiranja organa upravljanja i rukovođenja u zdravstvenim ustanovama kao i zapošljavanje zdravstvenih radnika i zdravstvenih saradnika** shodno Zakonu o zdravstvenoj zaštiti, Agencija za sprječavanje korupcije ukazuje da norme koje se odnose na navedenu

problematiku mogu dovesti do potencijalnih rizika od ugrožavanja javnog interesa zbog nedovoljne preciznosti normi, nedostatka transparentnosti i širokih diskrecionih ovlaštenja u pojedinim procedurama.

Zbog navedenog Agencija preporučuje:

- prilikom izmjena zakona, razmotriti korišćenje drugačije tehnike u definisanju materije iz člana 70 važećeg zakon koji se odnosi na organe zdravstvenih ustanova: odbor direktora i direktor, kako bi se otklonila eventualna kontradiktornost i svaka sumnja **da su odbori direktora kao organi upravljanja u zdravstvenim ustanovama izuzetak a ne pravilo**, kako to može biti tumačeno na osnovu pomenutog člana važećeg zakona.

- u odnosu na dalju problematiku organa zdravstvenih ustanova *Stav 4 člana 71 omogućava osnivaču da u odbor direktora uključi i predstavnike određenih nevladinih organizacija, međutim navedeni stav ne doprinosi preciznijem sastavu odbora direktora, jer članstvo nevladinih organizacija ostavlja kao mogućnost, bez preciziranja kriterijuma za izbor predstavnika nevladinih organizacija, odnosno ograničavajući eventualno učešće NVO iz samo jedne kategorije.*

- u članu 72 *Kriterijumi za izbor članova Odbora direktora zdravstvenih ustanova nisu zakonom definisani. Shodno tome, ostavljena su široka diskreciona ovlaštenja Vladi, odnosno Ministarstvu kao predlagaču, da predloži članove Odbora direktora. Zakonom, takođe, nisu predviđeni ni kriterijumi za razrješenje članova Odbora direktora.*

Takođe, zakon ne predviđa ni upućivanje na podzakonsko regulisanje problematike kriterijuma za izbor i razrješenje Odbora direktora, osim što obavezuje zdravstvene ustanove da broj članova Odbora direktora utvrde Statutom.

- Preporučuje se precizno definisanje zakonskih normi oko kriterijuma za izbor, sastav i razrješenje članova odbora direktora u zdravstvenim ustanovama koje obavljaju djelatnost Kliničkog centra Crne Gore i Instituta za javno zdravlje. *Navedena odredba daje velika diskreciona ovlaštenja Ministarstvu zdravlja da Vladi predloži direktora zdravstvenih ustanova koji obavljaju djelatnost Kliničkog centra i Instituta za javno zdravlje jer ne postoje posebni kriterijumi koji moraju da ispunjavaju kandidati, a ni postupak izbora se ne sprovodi putem javnog konkursa.*

Takođe, istom normom daju se velika diskreciona ovlašćenja i ministru da imenuje direktora ostalih zdravstvenih ustanova jer osim opštih uslova koji su predviđeni Zakonom o radu i uslova predviđenih Aktom o sistematizaciji koji moraju da ispunjavaju kandidati za direktore ovih institucija ne postoje dodatni kriterijumi za njihov izbor.

Ovo posebno iz razloga što se radi o oblasti javnog sektora koja je Akcionim planom za Poglavlje 23 i Operativnim dokumentom prepoznata kao oblast od posebnog rizika od korupcije.

Direktor zdravstvene ustanove imenuje se na period od četiri godine, s tim da isto lice može biti direktor zdravstvene ustanove najviše dva puta. *Navedena odredba je neprecizna s obzirom da nije definisano što znači dva puta uzastopno.* Moguća tumačenja se odnose na dva uzastopna **mandata u istoj ustanovi**, a moguće je i tumačenje dozvoljenosti **više od dva mandata u nekoj drugoj ustanovi**, shodno zakonu. Pitanje koje se otvara jeste i **pitanje računanja tekućih mandata direktora u slučaju nekih novih izmjena zakona** (da li je u tom slučaju mandat direktora prvi mandat) što ostavlja mogućnost faktičkog obavljanja dužnosti direktora duži vremenski period od propisanog vremenskog trajanja dva mandata (8 godina) **ali istovremeno i otvara dilemu u dijelu opravdanosti potrebe ograničavanja broja mandata direktora ustanova za one pojedince koji po stručnim i organizacionim kvalitetima i rezultatima rada u zajednicama u kojima rade, su opravdali obavljanje ovog odgovornog posla.**

Zakon u članu 90 predviđa da se na prava, obaveze i odgovornosti zaposlenih u zdravstvenim ustanovama primjenjuju opšti propisi o radu, pa se da zaključiti da se i za **zasnivanje radnog odnosa zdravstvenih radnika** i zdravstvenih saradnika primjenjuju odredbe Zakona o radu. *Što se tiče zapošljavanja zdravstvenih radnika i zdravstvenih saradnika, zakon nije predvidio procedure, odnosno u zakonu nema posebnih uslova, (osim onih koji su predviđeni Aktom o sistematizaciji), kao ni odredbi koje regulišu postupak zapošljavanja.*

Na navedenu problematiku je ukazano u Mišljenju Agencije za sprječavanje korupcije iz aprila 2017. godine u kojem su analizirane procedure zapošljavanja shodno Zakonu o radu i Zakonu o zapošljavanju i ostvarivanju prava iz osiguranja od nezaposlenosti, kojim je utvrđeno da: *"nedostatak jasnih kriterijuma koje se odnose na proceduru zasnivanja radnog odnosa u javnom sektoru otvara mogućnost ugrožavanja javnog interesa i može uticati na narušavanje integriteta,*

ravnopravnosti i transparentnosti procedure zapošljavanja. Isto tako, Agencija upućuje na razmatranje izmjene Zakona o radu u pravcu uvođenja pravnog osnova za donošenje podzakonskog akta kojim će se definisati uslovi i procedura kod zapošljavanja u javnom sektoru, odnosno obaveza definisanja procedure obavezne provjere sposobnosti i ocjenjivanja kandidata koji su se prijavili na radno mjesto kod subjekata u javnom sektoru, po ugledu na rješenja koja su predviđena za državne službenike i namještenike (Uredba o načinu obavezne provjere sposobnosti, bližim kriterijumima i načinu ocjenjivanja kandidata za vršenje poslova radnog mjesta u državnom organu). "

Takođe, zakon pravi razliku između zdravstvenih radnika i zdravstvenih saradnika. ***S obzirom da i jedni i drugi zasnivaju radni odnos u zdravstvenim ustanovama, odnosno ostvaruju prava i obaveze iz radnih odnosa, (između ostalog i pravo na specijalizaciju) Agencija smatra da bi bilo neophodno preciznije definisati ko su zdravstveni saradnici (a po mogućnosti i taksativno ih nabrojati).***

Trenutno stanje: Zakon o izmjeni i dopuni Zakona o zdravstvenoj zaštiti je objavljen u "Službenom listu CG", br. 44/2018 od 6.7.2018. godine, a stupio je na snagu 14.7.2018.

Članovi na koje se odnose preporuke Agencije nisu mijenjani tj. preporuke Agencije nisu razmatrane.

6) Mišljenje na Zakon o državnim službenicima i namještenicima (u odnosu na čl.69-78 pomenutog Zakona).

Agencija je analizirala odredbe čl. 8 i 69-78 Zakona o državnim službenicima i namještenicima, a koje se odnose na sukob interesa, zabranu primanja poklona, dodatni rad, zabranu osnivanja privrednih društava, ograničenja članstva u organima privrednih društava kao i ograničenja po prestanku radnog odnosa državnih službenika i namještenika.

Na osnovu analiziranog, Agencija daje sljedeće preporuke:

- Nedovoljna preciznost pobrojanih odredbi Zakona o državnim službenicima i namještenicima otvara mogućnost ugrožavanja javnog interesa i može uticati na narušavanje integriteta, ravnopravnosti i transparentnosti procedura **kojima se odlučuje o pravima i obavezama državnih službenika i namještenika iz čl. 2 i 3 Zakona.**

- Obaveza izbjegavanja sukoba interesa za državne službenike i namještenike data na nivou načela u čl. 8 i 69 i u članu 71 stav 1 Zakona treba spojiti u jedno načelo uz pojačavanje definicije "koristi" iz člana 6 kao koristi za sebe ili drugoga kako je to definisano u članu 2 Zakona o sprječavanju korupcije.

- U odnosu na članove 70-71 **potrebno je precizirati instancu koja prati i utvrđuje da li postoji kršenje obaveza za državne službenike i namještenike iz navedenih članova, ukoliko oni to samoinicijativno ne urade.** U suprotnom, postojeće norme mogu u određenim situacijama **omogućiti njihovu selektivnu primjenu, aktiviranje diskrecionih ovlašćenja starješine državnog organa koji odlučuje o navedenim obavezama,** što može prouzrokovati narušavanje integriteta u smislu nedovoljne transparentnosti u datim procedurama.

- U odnosu na članove 72-73 nedostaje **normiranje kontrole i monitoringa odnosno ko i na koji način vrši nadzor i utvrđuje postojanje kršenja obaveza iz navedenih članova.**

U odnosu na kategoriju prigodnih poklona, **potrebno je utvrditi ukupnu vrijednost prigodnih poklona na godišnjem nivou od istog ili različitih poklonodavaca.**

- U odnosu na član 74 Agencija ukazuje na nedostatak **nadzora za kategoriju dodatnog rada u slučaju nedobijanja saglasnosti starješine državnog organa kao i na nedostatak sankcija koje su predviđene za kršenje ovog člana.**

- U odnosu na čl. 75-77 (zabrana osnivanja privrednih društava, ograničenje članstva u organima privrednih društava, ograničenja po prestanku radnog odnosa) takođe se upućuje na preciziranje **ko vrši nadzor, vodi evidenciju i utvrđuje da li je državni službenik, odnosno namještenik povrijedio odredbe iz navedenih članova, te koje su sankcije predviđene za ove povrede.**

U odnosu na član 75 – zabrana osnivanja privrednih društava Agencija upućuje na **nesrazmjernost zabrana za državne službenike u odnosu na istu zabranu predviđenu za javne funkcionere,** dok za član 76 upućuje na potrebu preciziranja državnog odnosno opštinskog vlasništva u privrednim društvima.

Trenutno stanje: Nevedena problematika je ostala ista u novom Zakonu o državnim službenicima i namještenicima koji je sa primjenom počeo 1. jula 2018. godine. Preporuke Agencije nisu usvojene.

7) **Mišljenje na Opšti zakon o obrazovanju i vaspitanju (u dijelu procedura izbora direktora i zapošljavanja nastavnog kadra ustanova definisanih pomenutim zakonom). Važno je istaći da su navedene odredbe nacrtu Opšteg zakona o obrazovanju i vaspitanju analizirane u odnosu na važeći zakonski tekst i rizike koji su preostali u nacrtu zakona i za koje su date preporuke za njihovo otklanjanje.**

- Analizirane su odredbe **načina izbora, sastava, mandata i ovlašćenja komisije za obavljanje usmenog intervjuja sa kandidatima za izbor direktora ustanove, kao i nepostojanje kriterijuma za ocjenjivanje kandidata iz predloženog nacrtu Zakona o izmjenama i dopunama Opšteg zakona o obrazovanju i vaspitanju** otvara mogućnost narušavanja integriteta i transparentnosti u oblasti Obrazovanja koja je prepoznata kao oblast od posebnog rizika na korupciju.

Zakon pravi razliku između *Upravljanja i Rukovođenja ustanovom*. Upravljanje je povjereno školskom odnosno upravnom odboru, čiji broj članova ne može biti manji od 5 niti veći od 7, **pri čemu Ministarstvo odnosno osnivač imaju većinu u broju članova odbora** to u odnosu (4:3 ili 3: 2 itd) na ostale članove.

Predstavnike Ministarstva bira i razrješava ministar. Predstavnike zaposlenih bira nastavničko, odnosno stručno vijeće tajnim glasanjem. Predstavnike roditelja bira savjet roditelja tajnim glasanjem.

Kriterijumi izbora predstavnika školskih odbora nisu zakonom definisani. Shodno tome ne postoje kriterijumi za izbor predstavnika Ministarstva odnosno osnivača, čime su ostavljena široka diskreciona ovlašćenja ministra pri izboru i u krajnjem, upravljanju školskim (odnosno upravnim) odborom s obzirom na brojčani odnos predstavnika u Odborima i ovlašćenjima koja su Odborima kao upravljačkim tijelima data. **Članom 73** **takođe nisu navedeni kriterijumi za razrješenje predstavnika školskih odbora bilo da se radi o predstavnicima ministarstva ili opštine, predstavnicima zaposlenih ili roditelja.**

Članom 77 je predviđeno da ustanovom rukovodi direktor. Direktor ustanove je i pedagoški rukovodilac.

Što se tiče uslova za izbor direktora, važećim Opštim zakonom o obrazovanju i vaspitanju za direktora gimnazije, stručne škole, resursnog centra odnosno organizatora obrazovanja odraslih, kao obavezan uslov **nisu bile predviđene profesionalne kvalifikacije iz oblasti obrazovanja, shodno posebnim**

zakonima, u određenom zvanju. Prijedlogom izmjena i dopuna navedena problematika je preciznije definisana, navodeći za sve vrste ustanova kao obavezan uslov za izbor direktora, ispunjavanje uslova za obavljanje nastavničkih ili drugih stručnih poslova iz oblasti obrazovanja, shodno posebnim zakonima.

Članom 18 nacрта Zakona o izmjenama i dopunama opšteg zakona o obrazovanju i vaspitanju (Mandat direktora) kojim se uvodi član 78a, navodi da se direktor javne ustanove bira se na period od četiri godine, i može biti biran **najviše dva puta uzastopno. Navedena odredba je neprecizna s obzirom da nije definisano što znači dva puta uzastopno.** Moguća tumačenja se odnose na dva uzastopna mandata u istoj ustanovi a moguće je i tumačenje dozvoljenosti više od dva mandata u nekoj drugoj ustanovi, shodno zakonu. Pitanje koje se otvara jeste i pitanje računanja tekućih mandata direktora u slučaju nekih novih izmjena zakona (da li je u tom slučaju mandat direktora prvi mandat) što ostavlja mogućnost faktičkog obavljanja dužnosti direktora duži vremenski period od propisanog vremenskog trajanja dva mandata (8 godina) ali istovremeno i otvara dilemu u dijelu opravdanosti potrebe ograničavanja broja mandata direktora ustanova za one pojedince koji po stručnim i organizacionim kvalitetima i rezultatima rada u zajednicama u kojima rade, su opravdali obavljanje ovog odgovornog posla.

Što se tiče same procedure izbora direktora, , važećim Opštim zakonom o obrazovanju i vaspitanju, članom 80 je predviđeno:

Izbor i razrješenje direktora,

" Direktor javne ustanove bira se na osnovu **javnog konkursa** i podnesenog programa razvoja ustanove.

Konkurs za izbor direktora raspisuje školski, odnosno upravni odbor dva mjeseca prije isteka mandata direktora.

Kandidat za direktora je dužan da, uz prijavu na konkurs, **priloži i program razvoja javne ustanove.**

Program razvoja javne ustanove podnosi kandidat za direktora na osnovu izvještaja o evaluaciji i samoevaluaciji obrazovno-vaspitanog rada ustanove.

Direktora privatne ustanove bira i razrješava osnivač.

Direktora javne ustanove **bira i razrješava ministar.**

Javna ustanova dostavlja kompletnu dokumentaciju ministru, u roku od sedam dana od dana završetka konkursa. "

Važeće zakonsko rješenje predstavlja centralizovani model izbora direktora ustanove, i prilikom odlučivanja o stručnim referencama kandidata **nisu uključeni predstavnici struke kao ni predstavnici roditelja, koji su sa druge strane članovi organa upravljanja ustanova sa značajnim formalnim ovlašćenjima u upravljanju ustanovom.**

Predloženim Izmjenama i dopunama opšteg zakona o obrazovanju i vaspitanju (član 19) kojim se u članu 80 unaprjeđuje i precizira postupak izbora direktora kroz **obrazovanje tročlane komisije od stane ministra,** koja obavlja usmeni intervju sa prijavljenim kandidatima koji ispunjavaju propisane uslove i razmatra priložene programe razvoja ustanove, **je nedovoljno preciziran, budući da predloženim stavom nijesu definisani uslovi, način i proces izbora članova tročlane komisije kao ni njihove obaveze i ovlašćenja te kriterijumi za ocjenjivanje kandidata, te je zbog navedenog nejasno kakva je njihova suštinska uloga u procesu donošenja odluke o izboru direktora.** Nadalje, navedenim rješenjem je predlagač pokušao ublažiti centralizaciju postupka izbora direktora ustanove ali je nepreciznim definisanjem ovlašćenja, sastava i mandata komisije **dat legitimitet rješenju koje već postoji.**

Što se tiče zasnivanja radnog odnosa nastavnog kadra, zakon u članu 99 predviđa autonomiju nastavnika u pogledu profesionalne slobode u načinu organizovanja nastave, primjeni nastavnih metoda, u izboru oblika rada sa učenicima, kao i u izboru zadataka koje postavljaju učenicima u okviru utvrđenog obrazovnog programa.

Član 100a predviđa uslove za zasnivanje radnog odnosa nastavnika :

Nastavnik može da zasnuje radni odnos koji, pored opštih uslova propisanih Zakonom o radu, ima:

- 1) odgovarajuće obrazovanje, u skladu sa posebnim propisima;
- 2) crnogorsko državljanstvo;

3) položen stručni ispit za rad u obrazovno-vaspitnim ustanovama, odnosno dozvolu za rad.

Stranac sa stalnim nastanjenjem u Crnoj Gori može da zasnjuje radni odnos kao nastavnik, pod uslovima utvrđenim posebnim zakonom.

Procedura zapošljavanja nastavnika regulisana je članom 101 :

Nastavnik u javnoj ustanovi se zapošljava na **osnovu javnog konkursa**, u skladu sa zakonom.

Konkurs iz stava 1 ovog člana raspisuje direktor ustanove i traje 15 dana.

Nastavnici u ustanovama ili posebnom odjeljenju ustanove sa nastavom na jeziku manjine moraju, pored uslova propisanih zakonom, da imaju aktivno znanje jezika i pisma te manjine i crnogorskog jezika.

Odluku o zapošljavanju nastavnika donosi direktor ustanove u roku od 15 dana od dana isteka roka za podnošenja prijava.

Poseban uslov za zapošljavanje nastavnika je probni rad.

Dužina trajanja probnog rada, način sprovođenja i ocjenjivanja rezultata probnog rada utvrđuje se propisom Ministarstva.

Nastavniku koji za vrijeme probnog rada ne zadovolji prestaje radni odnos istekom roka utvrđenog ugovorom o probnom radu.

Nacrtom Zakona o izmjenama i dopunama opšteg zakona o obrazovanju i vaspitanju unaprjeđuje se postupak zapošljavanja pa je predviđeno u članu 29 **da odluku o zapošljavanju nastavnika donosi direktor ustanove na predlog komisije**, koju imenuje direktor u skladu sa statutom ustanove. Uvođenjem komisije i dalje postoji **diskreciono ovlašćenje, s obzirom da je** ostavljen prostor za statutarno rješavanje sastava, broja članova i mandata komisije **što je problematika koje je trebala biti riješena zakonskim tekstom. Naime navedeno rješenje ostavlja potpuno otvoren prostor da se na neujednačen način rješava ovo pitanje od ustanove do ustanove. Takođe nisu definisani kriterijumi za ocjenjivanje kandidata.**

- Preporučuje se razmatranje potrebe preciziranja sastava pomenute komisije za izbor direktora što je i konstatovano u izvještaju eksperata sa EC Peer Review

Mission to Montenegro: Assessment of prevention of corruption in particularly vulnerable areas – education, **kroz uvođenje pravnog osnova za podzakonsko definisanje procedure izbora i ovlašćenja članova komisije u postupku izbora direktora, kojim bi bili definisani i jasni kriterijumi za ocjenjivanje kandidata.**

- Preporučuje se razmatranje **preciznijeg i zakonskog definisanja sastava i mandata komisije za predlog za izbor nastavnog kadra**, što je takođe konstatovano u prethodno navedenom ekspertskom izvještaju. Istovremeno, zbog nepostojanja jasnih kriterijuma i uslova koje nastavni kadar mora da zadovolji u postupku zasnivanja radnog odnosa, **Agencija upućuje na potrebu stvaranja zakonskih preduslova za definisanje procedura obaveznog ocjenjivanja kandidata, na osnovu jasnih kriterijuma.**

- U cilju sprovođenja autonomije ustanove koja je utemeljena zakonom, imajući u vidu: način organizacije upravljanja i rukovođenja ustanovom, nadležnosti i odgovornost koju te nadležnosti podrazumijevaju, prethodno date preporuke u pogledu izbora direktora i nastavnog kadra, **predlaže se preispitivanje sastava školskih odnosno upravnih odbora i zakonsko uvođenje jasnih kriterijuma za izbor i razrješenje predstavnika školskih odnosno upravnih odbora.**

Trenutno stanje: U odnosu na navedeno Mišljenje, **Agencija je dobila dopis Ministarstva prosvjete** u kojem referišu na nekoliko preporuka iz Mišljenja.

- Naime, u odnosu na način izbora direktora javne ustanove shodno Opštem zakonu u obrazovanju i vaspitanju, u odgovoru je navedeno da ministar obrazuje tročlanu komisiju koja obavlja usmeni intervju sa kandidatima i razmatra priložene programe razvoja ustanove i dostavlja izvještaj ministru o navedenom. Ministarstvo stoga smatra da nema potrebe za donošenjem podzakonskog akta jer je postupak transparentnosti izbora direktora u potpunosti ostvaren.

U odnosu na ovaj dio odgovora, Agencija smatra da akcenat normi koje regulišu izbor direktora nije na nedovoljnoj transparentnosti procedure već na **centralizaciji ovog postupka** što je i rečeno u Mišljenju. Naime, član 80, kroz **obrazovanje tročlane komisije od stane ministra**, koja obavlja usmeni intervju sa prijavljenim kandidatima koji ispunjavaju propisane uslove i razmatra priložene programe razvoja ustanove, **je nedovoljno preciziran, budući da predloženim stavom nijesu definisani uslovi, način i proces izbora članova tročlane komisije kao ni njihove obaveze i ovlašćenja te kriterijumi za ocjenjivanje kandidata, te je**

zbog navedenog nejasno kakva je njihova suštinska uloga u procesu donošenja odluke o izboru direktora. Nadalje, navedenim rješenjem je predlagač pokušao ublažiti centralizaciju postupka izbora direktora ustanove ali je nepreciznim definisanjem ovlašćenja, sastava i mandata komisije dat legitimitet rješenju koje je od ranije postojalo. U navedenu komisiju **nisu uključeni predstavnici struke kao ni predstavnici roditelja, koji su sa druge strane članovi organa upravljanja ustanova sa značajnim formalnim ovlašćenjima u upravljanju ustanovom.** Konačno, i nakon dostavljanja izvještaja o sprovedenom intervjuu i dostavljenim programima rada, **konačnu odluku o izboru donosi ministar.**

- Za dio odgovora koji se odnosi **na izbor nastavnog kadra,** u odnosu na odgovor Ministarstva i rješenje u zakonu koje predviđa obrazovanje komisije od strane direktora na osnovu procedure koju predviđa Statut ustanove a saglasnost na statut daje Ministarstvo čime se obezbjeđuje ujednačenost u normiranju, Agencija smatra da navedeno rješenje da odluku o zapošljavanju donosi direktor na predlog komisije **jeste unaprijeđenje u odnosu na raniji zakonski tekst.** Međutim činjenica da se imenovanje komisije vrši u skladu sa statutom a da saglasnost na statut daje Ministrstvo, nije dovoljna garancija **ujednačenosti u normiranju** i praksa će sigurno pokazati neujednačenost. Upravo statutarno rješavanje sastava i rada navedene komisije jeste **diskreciono ovlašćenje ostavljeno u zakonu koje može proizvesti ugrožavanje javnog interesa u praksi.** Da bi se to izbjeglo, način rada pomenute komisije je trebao biti predviđen u **zakonu** te bi se otklonila svaka sumnja da navedeno statutarno rješavanje nije namjerni propust.

Takođe zakon ne predviđa kriterijume za ocjenjivanje kandidata.

- Ministarstvo je takođe odgovorilo da nije neophodno prihvatiti preporuku koja se odnosi na postupak izbora i razrješenja članova školskih i upravnih odbora budući da se dosadašnja praksa pokazala kao uspješna.

Agencija ovom prilikom ponavlja preporuku datu u Mišljenju da **kriterijumi izbora predstavnika školskih odbora nisu zakonom definisani.** Shodno tome ne postoje kriterijumi za izbor predstavnika Ministarstva odnosno osnivača, čime su ostavljena široka diskreciona ovlašćenja ministra pri izboru i u krajnjem, upravljanju školskim (odnosno upravnim) odborom **s obzirom na brojčani odnos predstavnika u Odborima i ovlašćenjima koja su Odborima kao upravljačkim**

tijelima data. Članom 73 također nisu navedeni kriterijumi za razrješenje predstavnika školskih odbora bilo da se radi o predstavnicima ministarstva ili opštine, predstavnicima zaposlenih ili roditelja.

Na osnovu dostavljenog odgovora Ministarstva prosvjete i uvida u Zakon o izmjenama i dopunama Opšteg zakona o obrazovanju i vaspitanju koji je objavljen u "Službenom listu CG", br. 47/2017 od 19.7.2017. godine, a stupio je na snagu 27.7.2017. godine, preporuke Agencije nisu usvojene.

8) Nacrt zakona o državnim službenicima i namještenicima je analiziran u cjelini jer predstavlja važan instrument za jačanje integriteta i prevenciju korupcije u sistemu državne uprave, ***kroz sistemsko regulisanje prava, obaveza i odgovornosti državnih službenika i namještenika sa ciljem poboljšanja kvaliteta rada, nepristrasnosti, transparentnosti i jačanja povjerenja u rad državnih organa.***

Agencija je u analizi poseban akcenat stavila na pitanja koja su problematizovana Strategijom reforme javne uprave 2016-2020 za ovu oblast i dokumentima koji su služili kao osnova za njen nastanak, a to su: ***organizacija javne uprave, službenički sistem, razdvajanje političkog i profesionalnog, merit sistem u zapošljavanju, stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika i namještenika, upravljanje ljudskim resursima u cilju optimizacije broja zaposlenih u javnom sektoru, ocjenjivanje zaposlenih itd.***

Agencija u svom mišljenju poziva na važnost uspostavljanja transparentnog i na zaslugama zasnovanog službeničkog sistema u skladu sa Konvencijom Ujedinjenih nacija protiv korupcije.

Sposobnost države da reformskim procesima uspostavi efikasnu javnu upravu je i predmet praćenja Evropske Unije kroz Političke kriterijume i kroz Poglavlje 23. Zbog navedenog i posebno podpoglavlje u Akcionom Panu 23 je posvećeno upravo prevenciji korupcije i jačanju integriteta u ukupnom javnom sektoru, a prije svega u državnoj upravi.

Nacrt zakona o državnim službenicima i namještenicima je analiziran u cjelini s obzirom da se radi o zakonu koji je važan instrument za jačanje integriteta i prevenciju korupcije u sistemu državne uprave, kroz sistemsko regulisanje prava, obaveza i odgovornosti državnih službenika i namještenika sa ciljem poboljšanja kvaliteta rada, nepristrasnosti, transparentnosti i jačanja povjerenja u rad državnih

organa. Agencija je u analizi poseban akcenat stavila na pitanja koja su problematizovana samom Strategijom reforme javne uprave 2016-2020 za ovu oblast i dokumentima koji su služili kao osnova za nastanak Strategije: organizacija javne uprave, službenički sistem, razdvajanje političkog i profesionalnog, merit sistem u zapošljavanju, stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika i namještenika, upravljanje ljudskim resursima u cilju optimizacije broja zaposlenih u javnom sektoru, ocjenjivanje zaposlenih itd.

U svom mišljenju Agencija je posebno analizirala definisanje pravnog statusa državnog službenika, odnosno namještenika, kategorizaciju radnih mjesta, zapošljavanje, odnosno popunu radnih mjesta i raspoređivanje, obaveze, odnosno odgovornost državnih službenika i namještenika, upravljanje kadrovima i ljudskim resursima, propisivanje jedinstvenih i mjerljivih kriterijuma ocjenjivanja, pitanja reorganizacije kao i zaštite prava državnih službenika i namještenika.

Trenutno stanje: Zakon o državnim službenicima i namještenicima je objavljen u "Službenom listu CG", br. 2/2018 od 10.1.2018. godine, stupio je na snagu 18.1.2018, a primenjuje se od 1.7.2018.

Pregled usvojenih preporuka Agencije dat je u tabeli u nastavku:

Član Nacrta	Status realizacije	Član Zakona	Napomena
3	Usvojena preporuka	3	Problematika statusa lokalnih službenika riješena Zakonom o lokalnoj samoupravi
18	Djelimično usvojena preporuka	18	Precizirano da se radi samo o organima uprave kako su definisani članom 3 Zakona.
20	Djelimično usvojena preporuka	21	Isti komentar kao za prethodni član. Nije usvojena preporuka da starješina odgovara za rad organa uprave kojim rukovodi.
26	Usvojena preporuka		Brisan član.
36	Usvojena preporuka	36	Precizirano što se smatra kvalifikacijom

			obrazovanja.
48	Djelimično usvojena preporuka		Brisana psihološka procjena kandidata kao uslov za zasnivanje radnog odnosa nakon testiranja kandidata ali je ostalo diskreciono ovlaštenje starješine kao odlučujuće prilikom izbora bez ograničavanja ovog ovlaštenja.
50	Usvojena preporuka	56	Precizirano kako se vrši provjera sposobnosti za visoki rukovodni kadar.
83	Usvojena preporuka	99	Lica za vođenje lakših disciplinskih postupaka se biraju na osnovu javnog poziva.
135	Usvojena preporuka	133	Ukoliko uslijed nemogućnosti rasporeda prestane radni odnos službeniku i primi otpremninu, može se zaposliti poslije godinu a ne 5 godina što znači zaštitu službenika koji bez svoje krivice nisu bili raspoređeni.
143	Usvojena preporuka	141	Smanjen broj članova Komisije za žalbe koja je profesionalizovana što odgovara zahtjevima za optimizacijom i racionalizacijom

			državne uprave.
			Generalna preporuka da se za službenike Skupštine CG moraju predvidjeti posebni režimi rješavanja pojedinih statusnih pitanja je usvojen jer Crna Gora nema Zakon o Skupštini.
Preporuke za ostale članove iz Mišljenja Agencije za sprječavanje korupcije: član 19, 21, 23-24-25, 31, 35, 43, 46, 56, 60, 62, 85, 96, 106, 108, 110, 142, 159 Nacrta zakona nisu usvojene.			

9) U odnosu na **Nacrt zakona o lokalnoj samoupravi** u svom Mišljenju Agencija je analizirala odredbe koje se odnose *na izbor i razrješenja u organima opštine, pravni status i odgovornost lokalnih funkcionera, službenika i namještenika*. Takođe, kroz analizu je ukazano da pojedine odredbe mogu uzrokovati probleme u njihovom sprovođenju i narušiti integritet i transparentnost procedura u sprovođenju predmeta Zakona, definisanog u članu 1 nacrta.

Značaj i važnost uređenja oblasti lokalne samouprave prepoznata je kroz Strategiju javne uprave (2016-2020) koja obuhvata cjelokupan sistem javne uprave, pa i lokalnu samoupravu.

Posebna poglavlja vezana za javnu upravu i lokalnu samoupravu sadržana su u Akcionom planu za poglavlje 23, kao i Operativnom dokumentu za suzbijanje korupcije u oblastima od posebnog rizika.

Trenutno stanje: Zakon o lokalnoj samoupravi je objavljen u "Službenom listu CG", br. 2/2018 od 10.1.2018. godine, a stupio je na snagu 18.1.2018.

Pregled usvojenih preporuka Agencije dat je u tabeli u nastavku:

Član Nacrta	Status realizacije	Član Zakona	Napomena
56	Djelimično usvojena	45	Biće riješeno

	preporuka		statutima opština što ponovo ostvalja dosta pravne nesigurnosti.
57	Djelimično usvojena preporuka	46	Biće riješeno statutima opština što ponovo ostvalja dosta pravne nesigurnosti.
59	Djelimično usvojena preporuka	54	Biće riješeno statutima opština što ponovo ostvalja dosta pravne nesigurnosti.
73	Djelimično usvojena preporuka	67	Potpredsjednik opštine će izuzetno mijenjati predsjednika do izbora nobog, ukoliko im mandat prestaje istovremeno.
96	Usvojena preporuka	91	Dodato koje poslve namještenik vrši, po ugledu na Zakon o državnim službenicima i namještenicima.
105	Usvojena preporuka	126	Pravo na zaštitu lokalni službenici stiču na osnovu Zakona o državnim službenicima i namještenicima.
132	Usvojena preporuka	126	Precizirano koja

			pitanja za lokalne službenike su regulisana Zakonom o državnim službenicima i namještenicima.
141	Usvojena preporuka		Brisan član.
Preporuke za ostale članove iz Mišljenja Agencije za sprječavanje korupcije: član 63, 95, 97, 109 Nacrta zakona nisu usvojene.			

10) Kada govorimo o opštem režimu radnih odnosa, Agencija je donijela Mišljenja na Nacrt zakona o radu i Nacrt zakona o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti.

U odnosu na **Nacrt zakona o radu** analizirane su odredbe koje se odnose na: *uslove i zasnivanje radnog odnosa, zaključivanje i vrste ugovora o radu, izmjene ugovorenih uslova rada i privremeni rad, prava i obaveze zaposlenih, prekovremeni rad, preraspodjela radnog vremena i odsustva sa rada i mirovanje prava i obaveza, zaštita prava zaposlenih i otkaz od strane poslodavca*, dakle zakon u cjelini koje zbog nedovoljne definisanosti, u pojedinim slučajevima neusklađenosti sa sekundarnim izvorima prava EU mogu uzrokovati probleme u njihovom sprovođenju i mogu uticati na narušavanje integriteta i transparentnosti procedura koje Nacrt predviđa. Shodno navedenom, u cilju zaštite javnog interesa, Agencija je u svom mišljenju uputila na razmatranje izmjene gore pomenutih članova Zakona o radu, kroz usaglašavanje sa međunarodnim standardima iz ove oblasti na koje se predlagač poziva u Obrazloženju.

Trenutno stanje: Zakonu o radu je u proceduri, održana javna rasprava.

11) Kako Zakon o radu u veoma važnim pitanjima upućuje na **Zakon o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti** u dijelu *zapošljavanja u javnom sektoru, definicije nezaposlenog lica, obavezama nezaposlenog lica po osnovu aktivnog traženja zaposlenja i raspoloživosti za rad, pojedinih načina gubitka prava po osnovu statusa nezaposlenosti*.

Agencija je analizirala Nacrt ovog zakonskog teksta koji sa Zakonom o radu čini cjelinu u dijelu sistemskog uređenja radnih odnosa. Predmetni Nacrt je posmatran i

u odnosu na usklađenost sa Međunarodnim paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Evropskom socijalnom poveljom, Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju te Konvencijama Međunarodne organizacije rada.

Agencija je, u odnosu na važeći Zakon o radu te Zakon o zapošljavanju i ostvarivanju prava iz osiguranja od nezaposlenosti Crne Gore donijela Mišljenja u aprilu i junu 2017. godine, te Mišljenja na Nacrte istih zakonskih akata **treba posmatrati kao cjelinu odnosno kroz Nacrte ovih zakona moguće je pratiti koliko je zakonodavac pratio preporuke Agencije za sprječavanje korupcije i primijenio ih u Nacrtima zakonskih tekstova.**

Trenutno stanje: Agencija je dala Mišljenja na važeće Zakon o radu i Zakon o zapošljavanju i ostvarivanju prava iz osiguranja od nezaposlenosti ali i na Nacrte navedenih zakonskih tekstova kako bi pratila da li su njene preporuke uzete u obzir prilikom izrade Nacrta zakona. Ovo se prije svega odnosi na način zasnivanja radnog odnosa i normiranja oglasa kao konstitutivnog elementa zasnivanja radnog odnosa u **javnom sektoru.**

U odnosu na navedenu preporuku Agencije, **Ministarstvo rada i socijalnog staranja je uputilo odgovor** da je u Prijedlogu Zakona o radu uvršteno vrijeme trajanja javnog oglasa od 5 dana pri čemu se podrazumijeva da isti predstavlja konstitutivni element zasnivanja radnog odnosa kada je oglašavanje obavezno. Takođe u Prijedlogu je propisana obaveza poslodavca da u roku do 45 dana od isteka roka za podnošenje prijave obavijesti učesnike oglasa o ishodu oglasa.

Agencija i dalje smatra da ova rješenja ne znače da je obaveza oglašavanja konstitutivni element zasnivanja radnog odnosa u javnom sektoru, jer iako je predviđeno trajanje oglasa od 5 dana i obaveza obavještanja kandidata o ishodu oglasa, **ostaje neriješeno pitanje da li poslodavac o izboru donosi pojedinačni akt na koje nezadovoljne stranke imaju mogućnost ulaganja pravnog lijeka.** Tek u ovom slučaju će oglašavanje biti konstitutivni element zasnivanja radnog odnosa za javni sektor. **Pomenuti Prijedlog zakona o radu nije dostupan da bi Agencija mogla da provjeri navode iz odgovora MRSS.**

Razlog zbog kojeg Agencija insistira na navedenom je iz razloga što u institucijama javnog sektora u kojima se ostvaruje javni interes a koje potpadaju pod opšti režim radnih odnosa, zapošljavanje najkvalifikovanijih i kandidata koji u postupku provjere pokažu najbolje sposobnosti za obavljanje poslova radnog

mjesta trebao bi da bude preovlađujući princip prilikom zapošljavanja. Zato bi u režimu javnog sektora, oglašavanje slobodnog radnog mjesta trebalo da bude obavezan dio procedure zapošljavanja omogućavajući ravnopravnu konkurenciju kandidata uz precizna pravila i kriterijume za izbor najboljeg. Navedeni sistem, kada je oglas bio uslov zakonito zasnovanog radnog odnosa postojao je u ranijim opštim propisima o radu, kada je i radni odnos zasnivan pojedinačnim aktom poslodavca: Zakon o radnim odnosima ("Sl. list SRCG", br. 29/1990, 42/1990 i 28/1991 i "Sl. list RCG", br. 48/1991, 17/1992, 16/1995, 21/1996).

Što se tiče privatnog sektora, Agencija ne ulazi u tržišnu orijentisano zasnivanje radnog odnosa i volje poslodavca da radni odnos zasniva mimo procedure oglašavanja.

Zakon o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti je još u proceduri.

12) Analiziran je i **Zakon o stečaju**, posebno u dijelu:

- kriterijuma za imenovanje stečajnog upravnika, imenovanje privremenog upravnika, imenovanje drugog stečajnog upravnika, odnosno potrebu daljeg preciziranja navedenih kriterijuma;
- potrebe dalje razrade uslova za razrješenje stečajnog upravnika;
- preciziranje odredbi o brisanju stečajnih upravnika sa Liste stečajnih upravnika;
- potrebe za uvođenjem pravila za izbor stečajnog upravnika sa liste stečajnih upravnika, kojeg su stečajne sudije dužne da se pridržavaju prilikom izbora stečajnog upravnika.

Agencija je analizirala i prestanak radnog odnosa, odnosno široka diskreciona ovlašćenja stečajnog upravnika kod prestanka radnog odnosa zaposlenih kod stečajnog dužnika kao i angažovanja novih radnika u istom. Uvođenjem kriterijuma za angažovanje novih radnika i obezbjeđivanjem minimalne zaštite prava radnika garantovanih radnim propisima, izbjegle bi se eventualne povrede prava na rad i prava iz radnog odnosa arbitrarnim postupanjem.

Trenutno stanje: Radna grupa Ministarstva ekonomije trenutno radi na izmjenama i dopunama Zakona o stečaju.

13) Agencija je analizirala i Nacrt zakona o javnim nabavkama uporedo sa važećim zakonskim rješenjima u ovoj oblasti.

Oblast javnih nabavki kao važna komponenta svake ekonomije, prepoznata je kroz nekoliko strateških dokumenta: Strategijom reforme javnih nabavki (za period 2016-2020), Akcionim planom za Poglavlje 23, temeljna prava i slobode, a takođe je i jedna od oblasti od posebnog rizika na korupciju u Operativnom dokumentu.

Kroz IPA Projekat: Podrška sprovođenja mjera integriteta, Agencija je tokom novembra 2017. godine imala ekspertsku misiju sa ciljem analize integriteta u oblasti javnih nabavki, čiji su nalazi i preporuke korišćeni u mišljenju koje slijedi.

Agencija je analizirala pojedine odredbe Nacrta zakona o javnim nabavkama, upoređujući ih sa važećim zakonskim tekstom koje se tiču antikorupcijskih mehanizama i pružanja pravne zaštite u ovim postupcima i dala određene preporuke za njihovo unaprijeđenje.

Ono što je važno pomenuti kao preduslov za ostvarivanje navedenih preporuka koje se poklapaju sa preporukama u navedenim dokumentima koji strateški pokrivaju ovu oblast su:

- Dalji razvoj IT sistema koji će omogućiti veću transparentnost i samim tim veću kontrolu postupka,
- Usklađivanje zakonodavstva sa EU Direktivama.
- Pitanje na koji način će biti normativno uređena pitanja koncesija i javno-privatnog partnerstva koji zakoni su predviđeni za ovu kalendarsku godinu.
- Jačanje ljudskih kapaciteta i na strani naručilaca i na strani ponuđača odnosno jačanje stručnih znanja što je preduslov za na zakonu zasnovano sprovođenje postupka i realizaciju ugovora.
- Razmjena podataka među javnim institucijama, uz prethodnu formalizaciju saradnje kako bi se na najbolji način kontrolisali preventivni antikorupcijski mehanizmi u zakonu ali i obezbijedila transparentnost rada Državne komisije za kontrolu postupka javnih nabavki i upoznavanje učesnika u postupku sa eventualnim kršenjima zakona koja treba da izbjegavaju.

Ključne preporuke u Mišljenju Agencije se odnose na:

- Preciznije regulisanje antikorupcijskog pravila. U cilju efektivnosti navedene norme, preporučljivo je definisati na koji način naručilac utvrđuje nedozvoljena

ponašanja iz člana 38 Nacrta zbog kojih isključuje ponuđače zbog kršenja antikorupcijskog pravila. Zbog toga je vrlo važno definisati što je to dokaz o koruptivnim radnjama u javnoj nabavci, te koji su sve načini na koji se taj dokaz može pribaviti.

- U cilju poštovanja antikorupcijskog pravila nije razrađeno kako će institucije uključene u postupak o njegovom kršenju obavijestiti Upravu, na koji način je formalno riješeno ovo pitanje ili će biti odnosno kako će Uprava uticati na naručioca u ovim situacijama da iz postupka javne nabavke isključi privredni subjekat koji se ponaša suprotno članu 38.

- Agencija je mišljenja da bi za slučaj kršenja antikorupcijskog pravila i sukoba interesa, kako su oni uslovi za isključenje privrednog subjekta iz postupka javne nabavke odnosno razlozi za ništavost ugovora o javnoj nabavci, potrebno precizirati saradnju odnosno procedure postupanja Uprave, naručioca i inspektora za javne nabavke u slučaju da otkriju nepravilnosti koje se tiču poštovanja antikorupcijskog pravila i pravila sprječavanja sukoba interesa.

Istovremeno, u Nacrtu se preporučuje preciziranje prekršaja i za ostale materijalne norme koje definišu antikorupcijsko pravilo a to je ne vođenje evidencije iz stava 2 tačka 1 člana 38, ne sačinjavanje službene zabilješke, ne podnošenje prijave nadležnim organima itd.

- U Strategiji reforme javne kao jedna od preporuka se navodi da Novim Zakonom treba sagledati mogućnost da članove Državne komisije za kontrolu postupka javnih nabavki imenuje Skupština CG koju i Agencija ponavlja u svom Mišljenju.

- U odnosu na sprovođenje odluka Državne komisije za kontrolu postupka javnih nabavki, Agencija preporučuje da se pored prekršajne sankcije za naručioca koji ne sprovede odluku Komisije, i mogućnosti koje su predviđene članom 202 stav 5 i člana 220 stav 1 tačka 10, razmotri mogućnost meritornog odlučivanja od strane Komisije u slučaju nesprovođenja njenih odluka ili namjernog odugovlačenja postupka.

- U postupku po tužbi u upravnom sporu, Agencija preporučuje da se razmotri mogućnost odlučivanja i o zahtjevu za naknadu štete u upravnom sporu jer bi se na taj način skratio postupak odnosno omogućila efikasnost i ekonomičnost postupka, efikasna zaštita prava ponuđača i državne imovine.

- U cilju pravne zaštite tokom postupka, preporuka je Agencije da se omogući inspekcijski nadzor u svim fazama postupka kako bi se blagovremeno otklonile sve

nepravilnosti postupka i uz mjere izvršenja predviđene Zakonom o inspekcijskom nadzoru omogućilo zakonito sprovođenje svih faza postupka javne nabavke. Ovo naročito jer je u Izvještaju o napretku za 2016. godinu pohvaljeno širenje nadležnosti inspekcijskih organa izmjenama zakonskog teksta.

Trenutno stanje: Zakon o javnim nabavkama je u proceduri, održana javna rasprava.

Zaključak

Imajući u vidu da je analiza propisa na rizike korupcije u fokusu zemalja regiona i vrlo aktuelno pitanje i za zemlje članice EU, treba nastaviti intenzivne aktivnosti u ovoj nadležnosti Agencije, jer je sagledavanje eventualnih rizika korupcije u normi preduslov za eliminaciju daljih sistemskih rizika.

U tom cilju i u narednom periodu potrebno je nastaviti kadrovsko i administrativno jačanje Odsjeka za praćenje propisa kako bi efikasno odgovorio postavljenim zadacima i budućim izazovima. Kako je u pitanju relativno nov institut, dalje jačanje kapaciteta, razmjena iskustava sa zemljama članicama EU koje imaju razvijenu praksu analize propisa jeste prilika da se uči, ostvare kontakti ali i predstave rezultati u ovoj oblasti.

U razmatranju je izrada IT rješenja koje bi olakšalo komunikaciju sa predlagačima zakona i eventualno Skupštinom CG. Inicijalni razgovori su započeti sa RAI koji su ponudili rješenje koje testiraju i u nekim drugim zemljama članicama, ograničena finansijska sredstva će diktirati koliko će se ovo rješenje moći prilagoditi našim potrebama i dalje razvijati.

Zbog aktuelnosti teme i međunarodnih trendova koji uviđaju značaj analize propisa na rizike korupcije, treba raditi na daljoj promociji rezultata rada odsjeka, prije svega prema stručnoj javnosti. Ovo naročito kako bi se spriječilo da Agencija bude opterećena brojnim zahtjevima pojedinaca za tumačenjem zakonskih tekstova što nije suština ove aktivnosti.

Dosadašnje interesovanje javnosti za mišljenjima iz ove oblasti ukazuje na njihov kvalitet i dalje obavezuje da se argumentovano pristupi njihovoj budućoj izradi i sačinjavanju preporuka za organe vlasti.

DIREKTOR

Sreten Radonjić, s.r.

