



Crna Gora
Agencija za sprečavanje korupcije

Broj: 04-03-2678/3-26

Datum: 03.03.2026.godine

Shodno članu 82 i 83 Zakona o sprečavanju korupcije („Službeni list CG“, br.54/24), postupajući po službenoj dužnosti, a u vezi Inicijative NU Građanska akcija, od dana 24.10. 2025.godine, Agencija za sprečavanje korupcije donosi:

MIŠLJENJE

Agencija za sprečavanje korupcije je prepoznajući važnu ulogu procesa izbornog zakonodavstva, razmatrala predmetnu inicijativu, sa aspekta utvrđivanja koruptivnih rizika, uz analizu domaćeg i međunarodnog zakonodavstva, kao i proporcionalnog sistema partijskih lista u koji se ubraja i crnogorski izborni sistem.

Agencija za sprečavanje korupcije, nakon sprovedenog postupka smatra da u obrazloženju podnesene Inicijative, a u duhu važećih zakona izbornog zakonodavstva, postoji potreba za pokretanjem šireg društvenog dijaloga u vezi sa eventualnim promjenama, kada je riječ o neposrednosti izbora i otvorenim izbornim listama.

OBRAZLOŽENJE

I POSTUPAK

Zakonom o sprečavanju korupcije propisana je nadležnost Agencije za sprečavanje korupcije da:

- shodno članu 82 stav 1- "...utvrđuje postojanje sukoba interesa u vršenju javne funkcije i preduzima mjere za njegovo sprečavanje, kontroliše ograničenja u vršenju javnih funkcija ...daje mišljenje o postojanju ugrožavanja javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije i daje preporuke za sprečavanje ugrožavanja javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije;
- daje mišljenje na nacрте zakona i drugih propisa i opštih akata radi usklađivanja sa međunarodnim standardima iz oblasti antikorupcije;..."

- shodno članu 83 istog Zakona Agencija za sprečavanje korupcije može, po sopstvenoj inicijativi ili na zahtjev organa vlasti, privrednog društva, pravnog lica, preduzetnika ili fizičkog lica, dati mišljenje radi unapređenja 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 sprečavanje korupcije.

Postupajući po Inicijativi NU Građanska akcija, od 24.10.2025.godine, koja se temelji na "nejednako postupanje prilikom korišćenja pasivnog biračkog prava koje se sprovodi u skladu sa članom 96 Zakona o izboru odbornika i poslanika, kojim je propisano da se mandati koje osvoji izborna lista dodjeljuju kandidatima po redu kadidata na izbornoj listi", što prema predlagачu za posledicu ima sistemsku korupciju, Agencija za sprečavanje korupcije je analizirala važeći Zakon o izboru odbornika i poslanika.

Dalje se navodi da "koristeći sistemsku korupciju pasivnog biračkog prava, službena lica koja su usvojila navedenu normu Zakona i lica koja sprovode postupke na osnovu navedene norme iz Zakona, koriste službeni položaj radi sticanja grupne i lične koristi".

S obzirom na to da podnosilac izborne liste određuje redosljed kandidata, pa onda i redosljed dodjeljivanja mandata, a sa tim u vezi se direktno povezuje i izbor rukovodećih mjesta u državnim organima "po dubini", kao i izbor "uglednih pravnika" za članstvo u Sudskom i Tužilačkom Savjetu, Agencija za sprečavanje korupcije je pored važećeg Zakona o državnim službenicima i namještenicima, analizirala i Ustav Crne Gore, uz međunarodne deklaracije i ratifikovane ugovore, koji se odnose na zaštitu ljudskih prava i sloboda, građanskih i političkih prava kao i Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i sloboda ("Službeni list SCG-Međunarodni ugovori", br. 9/03) .

II ANALIZA ZAKONA O IZBORU ODBORNIKA I POSLANIKA

Član 4 važećeg Zakona o izboru odbornika i poslanika, propisuje da se odbornik odnosno poslanik, bira na osnovu liste političke partije (stranačka izborna lista), odnosno koalicije političkih partija ili grupe građana, a poslanički mandat se raspodjeljuje srazmjerno broju dobijenih glasova.

U poglavlju II, Biračko pravo, predmetni Zakon navodi da birači imaju pravo da: biraju i budu birani, da se kandiduju i budu kandidovani, da odlučuju o predloženim kandidatima i izbornim listama, da kandidatima javno postavljaju pitanja, kao i da budu pravovremeno, istinito, potpuno i objektivno informisani o programima i aktivnostima podnosilaca izbornih lista i o kandidatima sa tih lista.

Takođe, jasni su kriterijumi za biračko pravo poslanika, gdje se traži ispunjeni uslov sa navršenih 18 godina života i prebivalištem u Crnoj Gori najmanje dvije godine prije dana održavanja izbora, dok za biračko pravo odbornika, pored navršenih 18 godina života, mora biti i ispunjen uslov prebivališta od dvije godine u Crnoj Gori, tj. opštini ili gradskoj opštini, kao izbornoj jedinici.

Prema Zakonu, Centralna izborna komisija i Opštinska izborna komisija su te koje donose rješenje o potvrđivanju izbornih lista (član 18 Zakona o izboru odbornika i poslanika), a lista se sačinjava na osnovu člana 38 istog Zakona, gdje političke partije posebno ili koaliciono, kao i grupe birača predlažu kandidate za svoju izbornu listu, na osnovu određenog broja potpisa birača. Nakon toga, podnosioci izbornih lista, predlažu same izborne liste, sve do dobijanja rješenja. Rješenjem utvrđeni kandidati se predstavljaju kao podnosioci izbornih lista i kandidata sa izbornih lista, sredstvima javnog informisanja, na način predviđen Zakonom, te se građani/ke obavještavaju o kandidatima, programima i aktivnostima istih.

Takođe, u osporenom članu 96 Zakona o izboru odbornika i poslanika, od strane podnosioca Inicijative, propisuje se da se mandati koje je izborna lista dobila, dodjeljuju kandidatima prema redosljedu sa izborne liste, kao i da u slučaju odustanka ili nemogućnosti učešća nekog od kadidata, zamjenjuju ih prvi sledeći sa liste (član 103 Zakona o izboru odbornika i poslanika).

II ANALIZA USTAVA CRNE GORE SA OSVRTOM NA POLITIČKA PRAVA I SLOBODE

Ustav Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", br. 001/07 od 25.10.2007, 038/13 od 02.08.2013), u dijelu političkih prava i sloboda, pravo da bira i bude biran jamči državljanima Crne Gore koji su navršili 18 godina života i imaju najmanje dvije godine prebivališta u Crnoj Gori, što je u saglasju sa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima.

Biračko pravo se ostvaruje na izborima, a ono je opšte i jednako, uz slobodne i neposredne izbore, dok je glasanje tajno (član 45 Ustava Crne Gore).

Sloboda političkog udruživanja, sindikalnog i drugog djelovanja, propisana je članom 53 Ustava Crne Gore, gdje se kroz upis nadležnog državnog organa, garantuje sloboda, kao i to da se niko ne može prisiliti da bude član nekog udruženja, ako to sam ne želi.

III ZAKLJUČNE OCJENE:

Prema važećem Zakonu o sprečavanju korupcije, predsjednici političkih partija mogu biti javni funkcioneri, jer je dozvoljeno i očekivano da predsjednici političkih partija plediraju na vršenje javnih funkcija i iste obavljaju u skladu sa ostvarenim mandatima na izborima, što je u skladu i sa važećim Zakonom o izboru odbornika i poslanika.

Naime, razlika se pravi u dijelu vršenja javnih funkcija u privrednom društvu ili pravnom licu koje je u državnom vlasništvu, javnoj ustanovi ili drugom pravnom licu u članu 14 važećeg Zakona o sprečavanju korupcije, gdje javni funkcioner ne može biti predsjednik ili član organa upravljanja i nadzornog organa, izvršni direktor, član menadžmenta privrednog društva ili

pravnog lica koje je u državnom vlasništvu, javne ustanove ili drugog pravnog lica.

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

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

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

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

Po osnovu članstva u organima upravljanja ili nadzornim organima, javni funkcioner ne može ostvariti prihod ili drugu naknadu."

Navedene zakonske odredbe štite od nespojivosti funkcije kao i nastajanja eventualnih koruptivnih rizika, što nije slučaj sa navedenom situacijom iz Inicijative, **te se i u tom smislu pravi značajna razlika, u odnosu na činjenicu da predsjednici političkih partija vrše javnu funkciju, koja je zagarantovana Ustavom Crne Gore i međunarodnim standardima o slobodnim izborima kao i slobodi izražavanja uloga političkih partija, u okviru proporcionalnog sistema partijskih lista, u koji spada i crnogorski izborni sistem.**

Sve dok crnogorsko izorno zakonodavstvo počiva na proporcionalnom izbornom sistemu, kao i zatvorenim izbornim listama, pitanje nasljeđivanja mandata u okviru zakonskih izbornih lista, ne može biti sporno, pa ni u dijelu postojanja koruptivnih rizika, iz razloga jasno postavljenih kriterijuma.

Takođe, jednom potvrđena izborna lista, od strane nadležne izborne komisije, ne može se dovoditi u pitanje prilikom raspodjele mandata, nakon izbora, već je jasno da se broj mandata određuje u skladu sa važećim Zakonom o izboru odbornika i poslanika, tj. na osnovu broja sa liste kandidata. Ukoliko je neko od kandidata izabran za poslanika, a nakon izbora nastupe razlozi spriječenosti za zauzimanje mjesta, automatski će ga naslijediti sljedeći kandidat sa liste.

I u ovom dijelu su propisani jasni kriterijumi prelaska mandata, te stoga nema mjesta za utvrđivanje koruptivnih rizika.

Sistem otvorenih izbornih lista, dat je Konceptom Zakona o lokalnim izborima, od strane Ministarstva javne uprave, a intencija promjene izbornog zakonodavstva predložena je i od međunarodnih partnera, OSCE/ODIHR, Venecijanske komisije i Savjeta Evrope, koji sistematski prate izborni proces u Crnoj Gori, te s tim u vezi, bilo bi potrebno razmotriti sprovođenje šire rasprave i konstruktivnog dijaloga.


VD DIREKTORA
Dušan Drakić