



Crna Gora
Agencija za sprječavanje korupcije

Broj: 03-04-2322/2

Datum: 25-12-2023

Shodno članu 78 i 79 Zakona o sprječavanju korupcije (Sl. list CG, br 53/14 i 42/17) i članu 10 Statuta Agencije za sprječavanje korupcije, postupajući po službenoj dužnosti, a na zahtjev Generalnog sekretarijata Vlade broj 02-010/23-5979 od 20.12.2023. godine, Agencija za sprječavanje korupcije donosi:

MIŠLJENJE NA PRIJEDLOG ODLUKE O DOPUNAMA POSLOVNIKA VLADE CRNE GORE

Agencija za sprječavanje korupcije je, po službenoj dužnosti, a postupajući po zahtjevu Generalnog sekretarijata Vlade Crne Gore, prepoznala potrebu sprovođenja antikorupcijske analize Prijedloga odluke o dopunama Poslovnika Vlade Crne Gore, a koja se u bitnom odnosi na sprovođenje preliminarne kontrole na rizike od korupcije u postupku pripreme zakona i drugih propisa u skladu sa aktom Ministarstva pravde.

OBRAZLOŽENJE

I POSTUPAK

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

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

Takođe, članom 79 istog Zakona utvrđeno je da 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.

Normativnu antikorupcijsku procjenu Agencija prevashodno bazira na Metodologiji za procjenu rizika od korupcije u propisima u Crnoj Gori, koja je izrađena julu 2017. godine uz pomoć međunarodnih partnera 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.

Sama Metodologija prepoznaje više korupcijskih rizika u normama kao što su:

- nejasne, neprecizne i nerazumljive norme koje otvaraju mogućnost za različita diskreciona tumačenja
- upotreba različitih termina u zakonu,
- široka diskreciona ovlašćenja donosilaca odluka,
- ostavljanje mogućnosti da se podzakonskim aktima uređuju pitanja koja moraju biti predmet zakonskog regulisanja,
- dvosmislenost riječi i fraza korišćenih u propisu,
- nedefinisan vremenski okviri za postupke,
- netransparentnost,
- nedefinisan nadzor nad organom koji sprovodi zakon...

Ovakvi i slični korupcijski rizici sadržani u normama mogu proizvesti veliku društvenu štetu jer, u zavisnosti od slučaja, otvaraju normativni prostor za pojedinačne zloupotrebe, kao i mogućnost za sistemsku korupciju.

Kako bi pratili izazove koje smo prepoznali u radu kroz implementaciju ove nadležnosti, Metodologiju smo kao izuzetno kvalitetan alat u radu, proširili novembra 2023. godine u dijelu koji se odnosi na procesne smjernice, kroz partnersu podršku UNDP-a u okviru projekta „Jačanje kapaciteta za brže pristupanje Crne Gore Evropskoj uniji“, koji finansira Ministarstvo vanjskih poslova Norveške, a sprovodi Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) u saradnji sa Kancelarijom za evropske interakcije i Generalnim sekretarijatom Vlade.

U okviru gore pomenutog projekta razmatrana je i potreba uvođenja procjene rizika od korupcije kao obaveznog dijela zakonodavnog procesa, što bi značajno osnažilo samu nadležnost i ulogu Agencije u dijelu sagledavanja rizika korupcije u normi, a što samo po sebi predstavlja preduslov za eliminaciju daljih sistemskih rizika od ove pojave.

S tim u vezi, Agencija je uputila Vladi Crne Gore Inicijativu za uvođenje *Preliminarne kontrole na rizike od korupcije* (sa listom od 23 pitanja), kao obavezne u proceduri izrade predloga zakona koje utvrđuje Vlada, kao i Inicijativu Skupštini Crne Gore za uvođenje Preliminarne kontrole na rizike od korupcije (sa listom od 23 pitanja), kao obavezne u proceduri predlaganja zakona od strane poslanika samostalno ili u ime šest hiljada birača, a shodno članu 93 stav 1 i 2 Ustava Crne Gore ("Sl. list CG", br. 1/07 i 38/13 - Amandmani I-XVI). Ovo pitanje Agencija je otvorila i prilikom izrade mišljenja na Nacrt zakona o Vladi Crne Gore (31. oktobra 2022. godine¹ i 9. novembra 2023.

¹ chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.antikorupcija.me/media/documents/Misljenje_na_Nacrt_zakona_o_Vladi_Crne_Gore.pdf

godine²), kojom prilikom je još jednom naglašeno da borba protiv kako „normativne korupcije“ tako i koruptivnog ponašanja traži sinergiju svih društvenih činilaca, kao jedini odgovor koji može dati rezultate u izgradnji društva sa nultom toletrancijom na korupciju i druge vidove ponašanja koja direktno štete interesima građana Crne Gore.

Generalni sekretarijat Vlade Crne Gore uputio je 20.12.2023. godine Agenciji Prijedlog odluke o dopunama Poslovnika Vlade Crne Gore na mišljenje.

Imajući u vidu da Agencija za sprječavanje korupcije Crne Gore, u skladu sa sprovođenjem zakonskih nadležnosti, propisanim odredbama člana 78 i 79 Zakona o sprječavanju korupcije („Sl. list CG“ br. 53/14, 42/17) teži da analizom otklanja svaku arbitrarnost i proizvoljnost u tumačenju i primjeni propisa, te eliminiše koruptivne rizike iz samog propisa, a da je ovo pitanje posebno značajno iz ugla suzbijanja „normativne korupcije“, prepoznala je potrebu sprovođenja antikorupcijske analize Prijedloga odluke o dopunama Poslovnika Vlade Crne Gore.

II PROCJENA RIZIKA OD KORUPCIJE I ANALIZA PRIJEDLOGA ODLUKE O DOPUNAMA POSLOVNIKA VLADE CRNE GORE

U Prijedlogu Odluke o dopunama Poslovnika Vlade Crne Gore predlaže se novi član 33a koji glasi:

„Član 33a

U postupku pripreme zakona i drugih propisa, predlagač je dužan da sprovede preliminarnu kontrolu na rizike od korupcije (u daljem tekstu: CPL) u skladu sa aktom Ministarstva pravde.

Ako predlagač ocijeni da u postupku pripreme zakona ili drugog propisa ne treba vršiti CPL, dužan je da to posebno obrazloži“.

Agencija je mišljenja da je uvođenje Preliminarne kontrole na rizike od korupcije kroz dopunu Poslovnika Vlade Crne Gore izuzetno značajno imajući u vidu da bi se na ovaj način uveo mehanizam koji ima za cilj da pomogne predlagaču propisa da sagleda potencijalne korupcijske rizike koje propis može sadržati, a Agenciji daje priliku da, sagledavajući popunjenu listu, brže detektuje norme koje sadrže korupcijske rizike i da preporuke u cilju njihovog otklanjanja. Na ovaj način, zakonodavni proces obuhvatio bi snažan preventivni antikorupcijski mehanizam, posebno imajući u vidu da norme koje sadrže korupcijske rizike mogu proizvesti veliku društvenu štetu, imajući u vidu da ostavljaju normativni prostor za pojedinačne zloupotrebe, koji u krajnjem može voditi pojavi sistemske korupcije.

Dodatno, Agencija u ovom dijelu stavlja na raspolaganje sopstvene kapacitete i znanja u cilju formulisanja obrasca Ministarstva pravde na osnovu koga bi se predmetna CPL sprovodila u zakonodavnom procesu. Takođe, Agencija je mišljenja da bi sastavni dio obrasca Ministarstva pravde vezan za preliminarnu kontrolu na rizike od korupcije trebalo da bude forma za izradu obrazloženja koju bi predlagač propisa popunjavao

² chrome-

extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfindmkaj/https://www.antikorupcija.me/media/documents/Mi%C5%A1ljenje_na_nacrt_Zakona_o_Vladi_Crne_Gore.pdf

kada ocjeni da ne treba vršiti CPL. Na ovaj način obezbjedila bi je jednobraznost u procesu ocjene da li je potrebno vršiti CPL i pomoglo predlagraču propisa u sprovođenju navedene procjene.

Dalje, u članu 2 Prijedloga odluke o dopunama Poslovnika Vlade Crne Gore u članu 40 navodi se da je predlagrač dužan da uz predlog zakona, drugog propisa ili opšteg akta dostavi obrazac CPL, sačinjen u skladu s aktom Ministarstva pravde, kao i mišljenje Ministarstva pravde o stavu predlagrača da nije potrebno vršiti CPL odnosno da li je CPL koju je sproveo predlagrač agekvatna.

Takođe, u članu 3 predlaže se dodavanje novog stava u članu 41 Poslovnika, u kome se navodi da je Ministarstvo pravde dužno da mišljenje na obrazac CPL, koje se odnosi na predlog zakona ili drugog propisa dâ predlagraču u roku koji ne može biti duži od 14 dana.

Kad je u pitanju član 2 Prijedloga odluke o dopunama Poslovnika Vlade Crne Gore, Agencija je mišljenja da navedenu preliminarnu kontrolu na rizike od korupcije treba koristiti kao svojevrsan samoevaluacioni alat, koji treba da pomogne predlagraču propisa da još jednom sagleda sve one norme koje generišu normativne korupcijske rizike i doprinese izradi jasnih i preciznih propisa koji ne otvaraju mogućnost za koruptivno i neetičko postupanje.

S tim u vezi, intencija uvođenja preliminarne kontrole na rizike od korupcije treba da bude uspostavljanje alata koji pomaže predlagraču da koristeći preliminarnu kontrolu na rizike od korupcije detektuje rizične norme, te iste normativno unaprijedni, a eventualne dileme dostavi Agenciji za sprječavanje korupcije, da u okviru nadležnosti iz člana 78 i 79 Zakona o sprječavanju korupcije sačini mišljenje, odnosno u neposrednom radu doprinese izradi predloga propisa rasterećenih od korupcijskih rizika.

S tim u vezi, a na liniji gore navedenog, mišljenje Agencije je da rješenje iz člana 3 Prijedloga o dopunama Poslovnika Vlade Crne Gore nije potrebno, imajući u vidu da bi osnovna ideja i suština, kad je u pitanju preliminarna kontrola na rizike od korupcije trebalo da bude unutrašnja procjena predlagrača propisa, u cilju izrade i predlaganja što kvalitetnijih normi.

Ovdje treba voditi računa da Agencija za sprječavanje korupcije svakako sprovodi antikorupcijsku procjenu propisa po službenoj dužnosti, shodno zakonskim nadležnostima.

III ZAKLJUČNE OCJENE

Generalni sekretarijat Vlade Crne Gore uputio je 20.12.2023. godine Agenciji na mišljenje Prijedlog odluke o dopunama Poslovnika Vlade Crne Gore, a koja se u bitnom odnosi na sprovođenje preliminarne kontrole na rizike od korupcije u postupku pripreme zakona i drugih propisa u skladu sa aktom Ministarstva pravde.

Navedenim Prijedlogom odluke predlaže se sprovođenje preliminarne kontrole na rizike od korupcije od strane predlagača propisa, a po aktu Ministarstva pravde, odnosno ocjena predlagača da ne treba vršiti preliminarnu kontrolu na rizike od korupcije, koju je potrebno posebno obrazložiti.

Agencija je mišljenja da je uvođenje Preliminarne kontrole na rizike od korupcije kroz dopunu Poslovnika Vlade Crne Gore izuzetno značajno imajući u vidu da bi se na ovaj način uveo mehanizam koji ima za cilj da pomogne predlagaču propisa da sagleda potencijalne korupcijske rizike koje propis može sadržati, a Agenciji daju priliku da, sagledavajući popunjenu listu, brže detektuje norme kojima treba posvetiti posebnu pozornost u cilju formulisanja preporuka za njihovo eventualno unaprijeđenje.

Kad je u pitanju član 2 Prijedloga odluke o dopunama Poslovnika Vlade Crne Gore, Agencija je mišljenja da navedenu preliminarnu kontrolu na rizike od korupcije treba koristiti kao svojevrsan samoevaluacioni alat, koji treba da pomogne predlagaču propisa da još jednom sagleda sve one norme koje generišu normativne korupcijske rizike, pa takve norme unaprijedni, a eventualne dileme dostavi Agenciji za sprječavanje korupcije, da u okviru nadležnosti iz člana 78 i 79 Zakona o sprječavanju korupcije sačini mišljenje, odnosno u neposrednom radu doprinese izradi predloga propisa rasterećenih od korupcijskih rizika.

Na ovaj način, zakonodavni proces obuhvatio bi snažan preventivni antikorupcijski mehanizam, posebno imajući u vidu da norme koje sadrže korupcijske rizike mogu proizvesti veliku društvenu štetu, imajući u vidu da ostavljaju normativni prostor za pojedinačne zloupotrebe, koji u krajnjem može voditi pojavi sistemske korupcije.

U cilju formulisanja obrasca Ministarstva pravde na osnovu koga bi se predmetna CPL sprovodila u zakonodavnom procesu Agencija stavlja na raspolaganje sopstvene kapacitete i znanja. Takođe, Agencija je mišljenja da bi sastavni dio obrasca Ministarstva pravde vezan za preliminarnu kontrolu na rizike od korupcije trebalo da bude forma za izradu obrazloženja koju bi predlagač propisa popunjavao kada ocjeni da ne treba vršiti CPL.

S tim u vezi, Agencija smatra da bi, obuhvatajući sve preporuke iz ovog Mišljenja, Prijedlog odluke o dopunama Poslovnika Vlade Crne Gore u konačnom trebalo da sadrži sljedeće:

„U Poslovniku Vlade Crne Gore („Službeni list CG“, br. 3/12, 31/15, 48/17 i 62/18) poslije člana 33 dodaje se novi član koji glasi:

„Član 33a

U postupku pripreme zakona i drugih propisa, predlagač je dužan da sprovede preliminarnu kontrolu na rizike od korupcije (u daljem tekstu: CPL) u skladu sa aktom Ministarstva pravde.

Ako predlagač ocijeni da u postupku pripreme zakona ili drugog propisa ne treba vršiti CPL, dužan je da to obrazloži u posebnoj formi, a koja je sastavni dio akta Ministarstva pravde iz stava 1 ovog člana."

Član 2

U članu 40 stav 1 poslije alineje 6 dodaje se nova alineja koja glasi:

„- obrazac CPL, sačinjen u skladu s aktom Ministarstva pravde , kao i ocjenu predlagača da nije potrebno vršiti CPL;”.

Dosadašnje al.7,8 i 9 postaju 8, 9 i 10.

Član 3

Ova odluka stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom listu Crne Gore”.

