

## ZAPISNIK

### sa 67. sjednice Savjeta Agencije za sprječavanje korupcije održane 1. marta 2022. godine

Sjednica je počela u 10.00 sati.

Predsjedavao je Momčilo Radulović, predsjednik Savjeta ASK.

Sjednici su prisustvovali članovi Savjeta ASK: Goranka Vučinić, Rifat Hadrović, i Zlatko Vujović. Član Savjeta Gavriilo Čabarkapa nije prisustvovao sjednici, uz najavu odsustva.

Sjednici su prisustvovali: Jelena Perović, direktorica ASK, Milica Popović, načelnica Odsjeka za praćenje propisa i davanje mišljenja na propise iz oblasti antikorupcije i Aleksandra Vojinović, sekretarka Savjeta ASK.

Sjednica je bila otvorena za predstavnike medija.

Za 67. sjednicu jednoglasno je utvrđen sljedeći

#### DNEVNI RED:

1. Informacija o aktivnostima Odsjeka za praćenje propisa i davanje mišljenja na propise iz oblasti antikorupcije; i
2. Tekuća pitanja.

Jednoglasno je prihvaćen prijedlog da sjednici prisustvuje Milica Popović.

#### **Prva tačka: Informacija o aktivnostima Odsjeka za praćenje propisa i davanje mišljenja na propise iz oblasti antikorupcije**

**Predsjedavajući** je podsjetio da je Savjet ASK na 65. sjednici, na kojoj je razmatran Izvještaj o radu Agencije za 2021. godinu, ukazao na važnost dalje afirmacije insituta davanja mišljenja na propise iz oblasti antikorupcije, posebno u kontekstu aktuelnih društveno-političkih dešavanja, gdje pokazalo da se u praksi dešavalo upravo ono na šta je u svojim Mišljenjima ukazivala Agencija, a jedan od tih primjera je i izbor, a nakon toga i način odlučivanja Tužilačkog savjeta.

Zbog navedenih razloga, Savjet ASK se saglasiosmo da je potrebno dodatno afirmisati navedeni pravni institut i ukazati na važnost ostvarivanja saradnje sa donosiocima propisa i drugim relevantnim društvenim akterima, u cilju formulisanja

jasnih, preciznih i nedvosmislenih norma, kako bi se suzio prostor za pojavu sistemske korupcije.

Podsjetio je i da su u četvrtom kvartalu 2021. godine donesena Mišljenja na: Zakon o radu, Zakon o državnom tužilaštvu, Nacrt zakona o visokom obrazovanju, i Mišljenje na Zakon o Nacionalnom javnom emiteru Radio i Televizija Crne Gore, a neposredno pred sjednicu, dostavljena nam je I Analiza propisa na nivou državne uprave u cilju unapređenja rješenja sprječavanje sukoba interesa. U svakom od navedenih mišljenja prepoznati su antikorupcijski rizici i date preporuke za njihovo otklanjanje.

Na poziv predsjedavajućeg, **Milica Popović** je predstavila aktivnosti Odsjeka, kao i ključne nalaze iz Informacije pripremljene u pripremi za sjednicu (*Informacija je sastavni dio ovog zapisnika*).

Nakon otvaranja rasprave, **Momčilo Radulović** je zatražio pojašnjenje preporuke i stava Agencije u odnosu na sastav i način izbora članova Tužilačkog savjeta. Dodao je da je neprihvatljivo da članovi TS, koji ujedno zastupaju stranke u postupcima koje protiv njih vode tužioc, odlučuju o odgovornostima i načinu rada tih tužilaca.

**Milica Popović** je odgovorila da je Agencija u Mišljenju konstatovala da nije jasno preciziran postupak izbora članova TS, posebno onih koji dolaze iz reda uglednih pravnika, pa je preporučila preciziranje normi za izbor članova TS u pogledu kriterijuma koji se tiču njihovog ličnog i profesionalnog kredibiliteta. To bi podrazumijevalo formiranje posebne komisije koja bi, prema unaprijed utvrđenoj metodologiji, ocjenjivala kandidate i dostavljala listu kandidata nadležnom skupštinskom odboru. Takođe, preporučeno je da se u procesu izbora učine javnim dokumenta na osnovu kojih je izvršen izbor, kako bi se suzio prostor za zloupotrebe i arbitrarno odlučivanje u postupku izbora članova TS.

**Zlatko Vujović** je pohvalio rad Odsjeka i osvrnuo se na Mišljenje o državnom tužilaštvu, u odnosu na koje je pitao na koji način Agencija može da utiče da se osigura izuzeće od odlučivanja članova TS koji su ujedno zastupnici ili punomoćnici u postupcima koje su protiv njihovih klijenata vodili ili vode tužioc o kojima se odlučuje na sjednicama TS-a.

**Milica Popović** je odgovorila da u Poslovniku o radu TS postoje odredbe kojima je predviđeno izuzeće članova TS od odlučivanja, ali da se u praksi pokazalo da članovi TS koji dolaze iz reda uglednih pravnika ipak jesu u mogućnosti da odlučuju u pogledu zakonitosti rada državnog tužioca i utiču na zakonitost njegovog rada, a ujedno su učestvovali kao zastupnici ili punomoćnici lica u predmetima koje su vodili ili vode tužiocima o kojima se odlučuje. S tim u vezi predložena je razrada Poslovnika o radu TS, koji će se bazirati na otkrivanje potencijalnog sukoba interesa.

**Goranka Vučinić** je kazala da je donošenjem mišljenja na važne sistemske propise napravljen značajan napredak u radu Odsjeka, posebno imajući u vidu da nije bilo kadrovske pojačanja u toj organizacionoj jedinici. Veoma je značajno i to što se u medijima afirmativno govori o mišljenjima Agencije, posebno od strane nevladinog sektora.

Zbog činjenice da je u mišljenjima Agencije ukazano na neprecizne i nejasne norme u propisima, smatra da je potrebno intenzivirati saradnju sa predlagačima i donosiocima zakona, kako bi se smanjila mogućnost za zloupotrebe u propisima. Sugerisala je da Agencija u narednom periodu posebnu pažnju posveti diskrecionim ovlaštenjima.

U odnosu na pravni institut uglednog pravnika, kazala je da se on ne primjenjuje samo u postupku izbora članova Tužilačkog savjeta, već i u postupcima izbora javnih funkcionera u drugim granama vlasti, zbog čega bi bolje rješenje bilo da to pitanje bude sistemski precizirano zakonom. U odnosu na postupak izbora članova TS, kazala je da se mora imati u vidu da poslanici glasaju na osnovu sopstvenog uvjerenja, te da se ne može očekivati da radno tijelo Skupštine sprovede postupak izbora na način na koji bi to uradila konkursna komisija. Zbog toga je bilo dobro predložiti da se postupak sprovodi u drugoj instituciji, koja će jasno primjenjivati kriterijume, dok bi se poslanici na prejedlog tog tijela izjasnili o listi kandidata. Na taj način bi se otklonile sve sumnje u zakonitost postupka izbora članova TS.

**Nakon završene rasprave, Momčilo Radulović** je konstatovao da se Savjet ASK upoznao sa Informacijom o aktivnostima Odsjeka za praćenje propisa i davanje mišljenja na propise iz oblasti antikorupcije.

Predložio je da Savjet ASK usvoji sljedeće inicijative:

- izradu ponovne analize ukupnog teksta Zakona o državnom tužilaštvu, sa posebnim osvrtom na odredbe koje se odnose na sastav, postupak izbora i način odlučivanja Tužilačkog savjeta, u svjetlu nedavnih odluka TS-a; i
- iniciranje saradnje sa predstavnicima izvršne i zakonodavne vlasti, radi ukazivanja na važnost sagledavanja mišljenja koje donosi ASK, prije predlaganja i usvajanja zakonskih tekstova.

Prijedlog je jednoglasno prihvaćen.

## **Druga tačka:**

### **Treća tačka: Tekuća pitanja**

- I. Savjet ASK je odlučio da termin 68. sjednice bude određen naknadno.

-----  
Savjet ASK, na 67. sjednici, usvojio je sljedeće

### **ZAKLJUČKE I/ILI KONSTATACIJE:**

1. Savjet ASK se upoznao sa Informacijom o aktivnostima Odsjeka za praćenje propisa i davanje mišljenja na propise iz oblasti antikorupcije.
2. Na prijedlog Momčila Radulovića, jednoglasno su usvojene sljedeće inicijative:
  - da se izradi ponovne analize ukupnog teksta Zakona o državnom tužilaštvu, sa posebnim osvrtom na odredbe koje se odnose na sastav, postupak izbora i način odlučivanja Tužilačkog savjeta, u svjetlu nedavnih odluka TS-a; i
  - da se inicira saradnja sa predstavnicima izvršne i zakonodavne vlasti, radi ukazivanja na važnost sagledavanja mišljenja koje donosi ASK, prije predlaganja i usvajanja zakonskih tekstova.
3. U okviru Tekućih pitanja, Savjet ASK je odlučio da termin 68. sjednice bude određen naknadno

*Sastavni dio ovog zapisnika je Informacija o aktivnostima Odsjeka za praćenje propisa i davanje mišljenja na propise iz oblasti antikorupcije*

Sjednica je zaključena u 11.20h.

Broj 00 – 351/3-22

Podgorica, 21. mart 2022. godine

**SEKRETARKA SAVJETA**

Aleksandra Vojinović, s.r.

**PREDSJEDNIK SAVJETA ASK**

Momčilo Radulović, s.r.

## **INFORMACIJA O AKTIVNOSTIMA ODSJEKA ZA PRAĆENJE PROPISA I DAVANJE MIŠLJENJA NA PROPISE IZ OBLASTI ANTIKORUPCIJE**

### **I UVOD**

Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Agencije, u okviru Sektora za kontrolu finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja, prevenciju korupcije, integritet, lobiranje i postupanje po prijavama zviždača, uspostavljen je **Odsjek praćenje propisa i davanje mišljenja na propise iz oblasti antikorupcije**, sa načelnikom i tri izvršioca, od čega trenutno rade načelnik i dva izvršioca.

Osnovni zadatak ovog Odsjeka je monitoring kako važećih propisa tako i nacрта zakona i podzakonskih akata koji sadrže odredbe koje mogu dovesti do koruptivnog rizika, u najširem smislu riječi. Navedeni rizik osim pojave korupcije, podrazumijeva i narušavanje etičnosti, transparentnosti, štete po javni interes itd., ukratko sve ono što direktno ili indirektno može otvoriti prostor odnosno mogućnost za neki od oblika koruptivnog ponašanja.

Zadatak Odsjeka za praćenje propisa, pored identifikacije rizika od korupcije u normi podrazumijeva i ocjenu usklađenosti sa međunarodnim standardima što zahtijeva kontinuirano 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. Analiziranje rezultata rada takvih radnih grupa i timova i javno objavljivanje mišljenja, velika je odgovornost i zbog toga sačinjavanju svakog pojedinačnog mišljenja prethodi detaljan rad.

Uzroci rizika od korupcije u samim zakonskim normama mogu biti različiti. Najčešći su nejasne, neprecizne i nerazumljive norme koje otvaraju mogućnost za različita diskreциона tumačenja, upotreba različitih termina u zakonu, široka diskreциона ovlašćenja donosiocima odluka, ostavljanje mogućnosti da se podzakonskim aktima uređuju pitanja koja moraju biti predmet zakonskog regulisanja, dvosmislenost riječi i fraza korišćenih u propisu, protivrječne odredbe, neujednačena terminologija u propisu, neidentifikovana ili podijeljena nadležnost organa, sukob interesa, nedefinirani vremenski okviri za postupke, netransparentnost, nedefinisan nadzor nad organom koji sprovodi zakon... 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, već u krajnjem većoj pravnoj sigurnosti za sve građane.

Procjena rizika od korupcije u propisima, shodno zakonskim normama, moguća je za zakonske tekstove koji su u primjeni, 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. Ona se temelji na članu 78 Zakona o sprječavanju korupcije, po kojem 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 antikoruptione;
- daje mišljenje na nacрте zakona i drugih propisa i opštih akata radi usklađivanja sa međunarodnim standardima iz oblasti antikoruptione;...

Takođe, članom 79 istog Zakona 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.

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.

U sprovođenju navedene nadležnosti Odsjek svoja mišljenja prevashodno bazira na **Metodologiji za procjenu rizika od korupcije u propisima u Crnoj Gori**, koja je izrađena uz pomoć međunarodnih partnera kroz RAI Regionalni program jačanja kapaciteta antikoruptione institucija i civilnog društva u borbi protiv korupcije i učestvovanju u procesu usklađenosti sa UN konvencijom koji sprovodi RAI Sekretarijat. Navedena metodologija sadrži Kontrolnu listu procjene rizika od korupcije u propisima i pregled svih potencijalnih rizika koji se u donošenju određenog normativnog akta mogu pojaviti, sa praktičnim primjerima koji treba da ilustruju moguće situacije u kojima donosioci ovih akata mogu da se nađu odnosno da upadnu u zamku regulatornog rizika. Dio Metodologije definiše i procesne smjernice, ono što čini suštinu rada Agencije u okviru ove nadležnosti i

što je razdvaja od nadležnosti drugih državnih organa. Na inicijativu Agencije ova Metodologija bila je predmet analize međunarodnog eksperta koji je angažovan u sklopu podrške koju UNDP pruža Agenciji. Tokom prethodne godine realizovano je više aktivnosti koje se odnose na unapređenje Metodologije, a posebno dijela Metodologije koji se odnosi na listu rizika, sve u cilju lakše i objektivnije identifikacije budućih propisa koji bi bili predmet analize Agencije. Dodatno, 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. Sve ove aktivnosti rezultiraće preporukama angažovanog međunarodnog eksperta koje će se odnositi na unaprjeđenje liste rizika Metodologije i unapređenje uloge Agencije u sprovođenju antikorupcijske procjene propisa.

Druga važna aktivnost na polju sagledavanja najbolje prakse u otklanjanju rizika korupcije i stepena usklađenosti domaćeg zakonodavstva sa međunarodnim standardima kroz međunarodnu saradnju, je i nastavak saradnje sa predstavnicima RAI-a povodom unapređenja **CPL IT alata** za antikorupcijsku procjenu zakonodavstva. Naime, navedeni alat predstavlja softversko rješenje za procjenu zakona od korupcije i trebalo bi da omogući efikasniji rad na analizi zakonskih i drugih normativnih propisa službenicima Agencije koji se bave ovim pitanjima. Održan je jedan sastanak sa predstavnicima RAI-a povodom nastavka saradnje i unapređenja CPL IT alata. Ovo je ujedno i prva aktivnost kojom je zvanično označen početak nove faze projekta Southeast Europe – Together Against Corruption (SEE-TAC), a koji sprovode Regionalna anti-korupcijska inicijativa (RAI) i Kancelarija Ujedinjenih nacija za droge i kriminal (UNODC), čiji je jedan od korisnika i ASK. U cilju pripreme za ovaj sastanak sprovedeno je i testiranje navedene aplikacije, te je sa učesnicima sastanka dogovoreno da će se na osnovu sugestija i komentara koji su se čuli na sastanku raspisati tender na kome će se nadmetati kompanije koje će moći da ispune naše zahtjeve i očekivanja u cilju unapređenja CPL IT alata.

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 prosteći iz njegove primjene. To podrazumijeva dosta istraživačkog rada, upoznatost sa sistemom državne uprave i uopšte javni sektorom, te potrebu veće saradnje i kontakata sa svim zainteresovanim subjektima u donošenju i primjeni normativnog akta kako bi kompletnija slika rezultirala kvalitetnijim preporukama.

Mišljenja koja donosi Agencija nisu pravno obavezujuća, ali su javno dostupna na internet stranici Agencije, a dostavljaju se i članovima Savjeta ASK, Skupštini Crne Gore, Vladi Crne Gore i predlagaču. 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.



U 2021. godini doneseno je **10 mišljenja** i to:

- Mišljenje na Zakon o sportu,
- Mišljenje na Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnom tužilaštvu i na Predlog zakona o Tužilaštvu za organizovani kriminal i korupciju,
- Mišljenje na Odluku o Nacionalnom savjetu za borbu protiv korupcije na visokom nivou,
- Mišljenje na Odluku o načinu i kriterijumima za rješavanje stambenih potreba funkcionera,
- Mišljenje na Zakon o izmjenama i dopunama Opšteg zakona o obrazovanju i vaspitanju,
- Mišljenje na Zakon o porezu na dodatu vrijednost,
- Mišljenje na Zakon o radu,
- Mišljenje na Zakon o državnom tužilaštvu,
- Mišljenje na Zakon o nacionalnom javnom emiteru Radio i Televizija Crne Gore i
- Mišljenje na Nacrt zakona o visokom obrazovanju.

Takođe, podnijeta je **Inicijativa Vladi Crne Gore za organizovanje javne rasprave u odnosu na Nacrt zakona o popisu stanovništva**, domaćinstava i stanova u 2021. godini, zbog najave nadležnog ministarstva da zbog razloga hitnosti neće biti sprovedena javna rasprava. Tom prilikom navedeno je da je interesovanje javnosti, te sručne javnosti za pitanje popisa stanovništva očekivano i razumljivo, kako popis sam po sebi predstavlja najvažniji statistički izvor pojedinačnih podataka o stanovništvu jedne države, te kao takav predstavlja osnovu za analizu i ocjenu stanja u ekonomskom i društvenom razvoju jedne zemlje. Prema tome, preporučeno je da zbog jasne uloge i značaja popisa stanovništva na sve djelove društva, ovaj propis treba da bude donešen u transparentnoj proceduri, kroz konsultovanje zainteresovane javnosti, a kako je i predviđeno u članu 52 Zakona o državnoj upravi, kako bi se izbjegla situacija da jedna poželjno široka društvena akcija ostavi utisak pojedinačne policičke akcije.

Dodatno, a povodom informacije da je Vlada Crne Gore razriješila predsjednika Nacionalnog savjeta za borbu protiv korupcije na visokom nivou, Agencija za sprječavanje korupcije je iskoristila priliku da kroz **saopštenje** još jednom ukaže na nalaze iz Mišljenja na Odluku o Nacionalnom savjetu za borbu protiv korupcije na visokom nivou, od 19. aprila 2021. godine, posebno imajući u vidu kompleksnost i osjetljivost pitanja koje taj Savjet određuje kao svoju nadležnost. U pomenutom mišljenju navodi se da je Odluka o Nacionalnom savjetu za borbu protiv korupcije na visokom nivou donijeta suprotno odredbi člana 12 Uredbe Vlade Crne Gore, a da članovi 3, 5, 6, 7 i 9 predmetne Odluke mogu dovesti do potencijalnih rizika od ugrožavanja javnog interesa zbog nedovoljne preciznosti, te uočenog nedostatka transparentnosti i širokih diskrecionih ovlaštenja u pojedinim procedurama, čime je stvoren prostor za različite zloupotrebe. Konkretno, a kada je u pitanju član 5 Odluke koji se odnosi na sastav

Nacionalnog savjeta, Agencija je ukazala da njime nije definisana jasna struktura Savjeta kroz određivanje broja njegovih članova, te kriterijumi po kojima će se vršiti njihov izbor, odnosno razrješenje. Time su ostavljena široka diskreciona ovlaštenja predlagачu da paušalno utvrđuje broj članova Savjeta, kao i da imenuje i razrješava njegove članove proizvoljno, u nedostatku kriterijuma. Kako se u članu 5 stav 2 Odluke navodi da je potpredsjednik Vlade, po pravilu, predsjednik Savjeta, što je ujedno i jedini „okvirni“ kriterijum za izbor člana Savjeta, Agencija smatra neopravdanim korišćenje zakonske mogućnosti izuzetka koji je ostavljen u ovom članu, te razrješenja predsjednika Savjeta iako obavlja funkciju potpredsjednika Vlade.

Agencija je ovom prilikom apelovala na nosioce najviših funkcija izvršne vlasti da svoje djelovanje zasnivaju na poštovanju prava, ukazujući da proizvoljnost i nepotpuni kriterijumi u normi, te druge nepreciznosti koje mogu dovesti do koruptivnog rizika neminovno narušavaju integritet, etičnost i transparentnost, uzrokuju različite zloupotrebe i štete javnom interesu, time otvarajući prostor za pojavu nekog od oblika koruptivnog ponašanja. Samim tim, ovakvi postupci duboko zadiru i u vladavinu prava i ugrožavaju povjerenje građana u rad javne uprave.

U 2022. godini pripremljeno je **Mišljenje na Zakon o zdravstvenoj zaštiti i Analiza propisa na nivou državne uprave u cilju unapređenja rješenja sprječavanja sukoba interesa** koja se odnosi na državne službenike i namještenike. Oba dokumenta su u finalnoj fazi i očekuje se njihovo skoro objavljivanje, a detaljnije će biti izložene glavne preporuke oba u Poglavlju III Informacije.

Odsjek trenutno razmatra relevantnu dokumentaciju vezanu za član 3 Zakona o sprječavanju korupcije koji se odnosi na javnog funkcionera, a posebno će biti analiziran dio koji se odnosi na lica na čiji izbor, imenovanje ili postavljenje organ vlasti daje saglasnost, bez obzira na stalnost funkcije i nadoknadu, posebno u kontekstu člana 12 Uredbe o Vladi Crne Gore koji se odnosi na formiranje stalnih i privremenih radnih tijela Vlade, te načina formiranja drugih radnih tijela koja formiraju ministarstva.

Takođe, Odsjek razmatra relevantnu dokumentaciju i uporednu praksu u odnosu na član 96 Zakona o sprječavanju korupcije u kontekstu Zakona o državnim službenicima i namještenicima i Zakona o radu, a sve u duhu zakonske i sistemske nezavisnosti Agencije, koja bi kao takva trebalo da bude u mogućnosti da ostvaruje finansijsku nezavisnost, odnosno da samostalno raspolaže dodjeljenim budžetskim sredstvima, u svim odnosima, a posebno kadrovskom planiranju.

Dodatno, tokom IV kvartala 2021. godine Odsjek je bio **uključen u rad radne grupe** za izradu Nacrta Zakona o lobiranju i Nacrta zakona o međunarodnim restriktivnim mjerama, a posredno je učestvovao i u radu radne grupe za izradu Nacrta zakona o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću i

imovine nezakonitog porijekla. Na ovaj način Odsjek je imao značajno više prostora da preispita suštinu pravnih akata, te da blagovremeno postupa i doprinese otklanjanju koruptivnih rizika iz samog propisa u fazi nacрта.

U nastavku je pregled mišljenja o procjeni podložnosti zakona i drugih propisa na rizike od korupcije koja su urađena u IV kvartalu 2021. godine i tokom prva dva mjeseca 2022. godine, imajući u vidu da je prethodna tematska sjednica Savjeta Agencije za sprječavanje korupcije na kojoj su razmatrani rezultati rada ovog Odsjeka održana 9. jula 2021. godini. Dodatno, dat je i pregled drugih dokumenta čija priprema je u finalnoj fazi, kao i aktivnosti koje su realizovane kroz rad u radnim grupama za pripremu nacрта zakona.

## **II PREGLED MIŠLJENJA KOJA SU URAĐENA U IV KVARTALU 2021. GODINI**

U četvrtom kvartalu 2021. godine Odsjek za praćenje propisa i davanje mišljenja na propise iz oblasti antikorupcije objavio je četiri mišljenja na propise:

1. Mišljenje na Zakon o radu
2. Mišljenje na Zakon o državnom tužilaštvu,
3. Mišljenje na Nacrt zakona o visokom obrazovanju, i
4. Mišljenje na Zakon o Nacionalnom javnom emiteru Radio i Televizija Crne Gore

### **II A MIŠLJENJE NA ZAKON O RADU**

Imajući u vidu značaj Zakona o radu, kao sistemskog zakona, odnosno jednog od osnovnih zakona čiji je značaj izuzetno veliki za ostvarivanje čitavog korpusa ekonomskih i socijalnih prava, te cijeneći da je stanje prevencije korupcije u kontekstu tržišta rada jedno od najosjetljivijih, Agencija je prepoznala interes da još jednom analizira Zakon o radu, ovog puta njegove najnovije izmjene i dopune koje je donijela Skupština Crne Gore na četvrtoj sjednici od 27. maja 2021. godine, ali i da se još jednom osvrne na preporuke koje su navedene u ranijim mišljenjima, a koje su još uvijek aktuelne, kako bi se efikasno unaprijedio zakonodavni okvir, kao i mehanizmi zaštite zaposlenih, te povećala pravna sigurnost, kako zaposlenih tako i poslodavaca.

U ovom Mišljenju zaključeno je da izmjene i dopune Zakona o radu koje je donijela Skupština Crne Gore na četvrtoj sjednici od 27. maja 2021. godine, a u odnosu na Zakon o dopuni Zakona o radu koji je Skupština Crne Gore donijela na sedmoj sjednici 16. juna 2021. godine duboko odstupaju od međunarodnih standarda u oblasti rada, posebno onih predviđenih Konvencijom broj 144 o tripartitnim konsultacijama iz 1976. godine („Sl. List SCG – Međunarodni ugovori“, br. 1-18. februar 2005.).

Konkretno, konstatovano je da tripartitni dialog (zaposleni – poslodavac – država) mora biti neminovnost u procesu pripreme svih izmjena i dopuna Zakona

o radu, kao i da je neophodno da navedeni propis uvijek prati finansijska analiza, odnosno analiza fiskalnog uticaja, koja treba da bude sastavni dio procedure donošenja, koja bi u ovom slučaju sadržala procjenu broja lica koja će po stupanju na snagu Zakona postati korisnici prava na penziju, posebno kako se u konkretnom slučaju osim smanjivanja starosne granice na 66 godina za odlazak u penziju, izmjena odnosi i na osiguranike kojima se staž osiguranja računa sa uvećanim trajanjem.

Poseban značaj dat je izmjeni člana 164 Zakona o radu i obrazloženju o potrebi izmjene člana 164 Zakona o radu, u kome predlagač amandmana navodi da se na ovaj način želi izjednačiti član Zakona o radu po kome radni odnos prestaje po sili zakona kako je predloženo izmjenama člana 164, sa članom 17 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju u kome se definiše kada osiguranik stiče pravo na starosnu penziju. U mišljenju je konstatovano da je predlagač amandmana želio da izjednači, odnosno usaglasi prekid radnog odnosa po sili zakona, kada se osiguraniku prekida radni odnos usljed ispunjavanja uslova za odlazak u starosnu penziju sa pravom osiguranika da ostvari starosnu penziju ako to želi, podnoseći zahtjev o istom, te navedeno da se u konkretnom slučaju radi o dvije različite pravne situacije, gdje je u jednoj odlazak u penziju „neminovnost“, a u drugoj stvar izbora osiguranika.

U svom mišljenju Agencija je posebno analizirala odredbe koje se odnose na obaveze poslodavca (član 19 u odnosu na član 168), zasnivanje radnog odnosa (prijavljivanje i javno oglašavanje – član 24, poništenje oglasa – član 27), vrste ugovora o radu (ugovor o radu na određeno vrijeme - član 37), prava i obaveze zaposlenih (prekovremeni rad – član 64, preraspodjela radnog vremena – član 68 i odsustva sa rada iz zdravstvenih razloga – član 90) i otkaz od strane poslodavca (individualni otkaz - 172). Shodno navedenom, u cilju zaštite javnog interesa, Agencija je utvrdila da je neophodno preispitati analizirane norme, kako iste uslijed širokih diskrecionih ovlašćenja datih poslodavcu, nedefinisanih normi i neusklađenosti sa međunarodnim izvorima prava, mogu prouzrokovati narušavanje integriteta transparentnosti i pravne sigurnosti.

Agencija je zaključila da bi se izmjenom ovih članova Zakona smanjio prostora za eventualne zloupotrebe u oblasti radnog zakonodavstva, te smanjila neizvjestnost na radnom mjestu, posebno kada su lica koja su zbog neodređenih normi, kriterijuma ili prakse stavljena ili bi mogla biti stavljena u nepovoljniji položaj u odnosu na druga lica.

Takođe, Agencija je posebno pozvala poslodavce iz javnog sektora, na koje se primjenjuje Zakon o radu, da uspostave interne procedure za sprovođenje postupka zasnivanja radnog odnosa, koji neizostavno sadrže mjerljive pokazatelje na osnovu kojih se može zaključiti način vrednovanja, ocjenivanja i bodovanja kandidata. Na ovaj način bili bi obezbjeđeni preduslovi adekvatnog bodovanja shodno postavljenim kriterijuma, sa kojima bi, uz obavezu sačinjavanja zapisnika ili izvještaja o sprovedinim intervjuima, bio formalno

uspostavljen adekvatan sistem bodovanja kandidata na osnovu kojeg bi se moglo utvrditi na koji način je vršeno pojedinačno ocjenjivanje i bodovanje pojedinačnih kriterijuma, a koji bi osigurao odabir kvalitetnih kadrovskih rješenja.

Kad je u pitanju analiziranje odredbi Zakona o radu u cjelini, u odnosu na preporuke koje je Agencija za sprječavanje korupcije donijela u svojim ranijim mišljenjima, konstatovano je da nisu otklonjene nepreciznosti i neodređenosti normi koje otvaraju mogućnost narušavanja transparentnosti i integriteta u oblasti rada, a koje su navedene u mišljenjima koja je Agencija donijela 28. juna 2017. (broj: 03-03-2400) i 25. oktobra 2017. godine (03-03-2796).

## **II B MIŠLJENJE NA NACRT ZAKONA O VISOKOM OBRAZOVANJU**

U Mišljenju na Nacrt zakona o visokom obrazovanju, Agencija je utvrdila da isti sadrži nedostatke, neprecizne formulacije i normativne korupcijske rizike, koji se prije svega odnose na nepostojanje kriterijuma za predlaganje i imenovanje članova organa upravljanja i rukovođenja u okviru sistema visokog obrazovanja, davanje širokih diskrecionih ovlašćenja istim, kao i prepuštanje nadležnom ministarstvu odnosno univerzitetu da značajna pitanja uredi svojim aktima, iako je neophodno da ta pitanja budu regulisana zakonskim odredbama.

Navedeni nalazi prvenstveno se odnose na obrazovanje Savjeta za visoko obrazovanje (član 11 Nacrta zakona), osnivanje Agencije za kontrolu i obezbjeđenje kvaliteta visokog obrazovanja (član 12 do 19 Nacrta zakona), upravni odbor, kao organ upravljanja univerzitetom (član 57 Nacrta zakona), zatim postupak izbora rektora univerziteta (član 61 Nacrta zakona), uslove za izbor u zvanje dekana, odnosno direktora, kao i ostala pitanja koja se odnose na ovlašćenja dekana, odnosno direktora, te trajanje i broj mandata (član 64 Nacrta zakona).

Imajući u vidu suštinsku ulogu Savjeta za visoko obrazovanje, Agencija je zaključila da predloženi član 11 Nacrta zakona, kojim se predviđa da Savjet za visoko obrazovanje u buduću bude savjetodavno tijelo ministarstva nadležnog za poslove prosvjete, ozbiljno ugrožava postojeći status Savjeta, koji po važećem propisu imenuje i razrješava Skupština Crne Gore na predlog Vlade.

Osim pomenutog, razmatrana je i norma u Nacrtu kojom se Savjetu daje u nadležnost, da kao savjetodavno tijelo ministarstva, odlučuje po žalbama ustanova na odluku o ishodu eksterne evaluacije, koja je u nadležnosti Agencije za kontrolu i obezbjeđenje kvaliteta visokog obrazovanja, a koju osniva Vlada, čime se otvara prostor za razne vrste zloupotreba, pritisaka i trgovine uticajem, imajući u vidu da tijelo koje formira ministar treba da odlučuje u odnosu na odluke tijela koje formira Vlada. S tim u vezi, Agencija je navela da bi zbog značaja Savjeta za visoko obrazovanje trebalo zadržati postojeće rješenje po kome članove Savjeta imenuje i razrješava Skupština na predlog Vlade, kako bi se izbjegla koncentracija moći jednog organa na sva tijela koja prate i regulišu

ovu oblast, te da bi trebalo predvidjeti jasne kriterijume za izbor članova Savjeta, način njihovog imenovanja, uslove za razrješenje, dužinu trajanja mandata, broj mandata, te jasno razraditi nadležnosti ovog tijela u samom zakonu, a da ostala pitanja mogu biti predmet akta o obrazovanju Savjeta.

Agencija je u mišljenju razmatrala i sva pitanja relevantna za Agenciju za kontrolu i obezbjeđenje kvaliteta visokog obrazovanja i utvrdila potrebu predviđanja rokova u kojima je Agencija dužna da postupi u odnosu na konkretne zahtjeve ustanova (izdavanje sertifikata o akreditaciji, sertifikata o reakreditaciji ustanove visokog obrazovanja, kao i sertifikat o akreditaciji programa cjeloživotnog učenja), imajući u vidu da je jedan od uslova za osnivanje i obavljanje djelatnosti ustanove iz člana 29 Nacrta zakona sertifikat o akreditaciji studijskog programa. Navedeno najviše kako nedefinisani vremenski okviri za postupanje, može voditi nepotrebnom odlaganju postupka čime se stvara pogodno tle za iznalaženje raznih načina da se navedeni postupak ubrza, a jasan vremenski okvir u kome nadležni organ treba da postupi u konkretnom predmetu otklanja osnov na neravnopravnosti bilo koje vrste i eventualnu selektivnost i samovolju nadležnih u tim predmetima.

Preporučeno je i propisivanje svojevrzne antikorupcijske klauzule ili mjere za upravljanje sukobom interesa za članove Savjeta za visoko obrazovanje, Upravnog odbora i direktor Agencije za kontrolu i obezbjeđenje kvaliteta visokog obrazovanja, kao i za članove upravnog odbora državnog univerziteta, rektora i dekane, odnosno direktori organizacionih jedinica državnog univerziteta kako bi se u najvećoj mjeri preventivno djelovalo na situacije u kojima bi privatni interes gore navedenih nosilaca ovlašćenja mogao biti u sukobu sa dužnostima koje im predmetni zakon utvrđuje.

Iako svjesna da se ne može očekivati da sva pitanja koja mogu biti značajna iz ugla prevencije korupcije u normi budu uređena Nacrtom zakona, Agencija za sprječavanje korupcije pozivala je nadležno ministarstvo da analizirana pitanja uredi na adekvatan način i u dovoljnoj mjeri na zakonskom nivou, u sinergiji sa preventivnim mehanizmima suzbijanja korupcije u samoj normi, a sve u cilju stvaranja adekvatnog pravnog okvira kao uslova za ispunjenje ciljeva proklamovanih u relevantnim strateškim dokumentima u oblasti visokog obrazovanja. Navedeno je posebno važno, ako se ima u vidu uloga visokog obrazovanja u postavljanju temelja snažnom društvu i izgradnji integriteta budućih akademskih građana, pa Nacrt zakona mora da sadrži jasne, transparentne i unaprijed utvrđene objektivne kriterijume, kako bi bio premisa za razvoj efektivnog i kvalitetnog sistema visokog obrazovanja koji će pospješiti društveni i ekonomski razvoj, a pojedincima dati mogućnost za sticanje kvalifikacija relevantnih za potrebe tržišta rada.

## **II C MIŠLJENJE NA ZAKON O DRŽAVNOM TUŽILAŠTVU**

Kad je u pitanju Zakon o državnom tužilaštvu, a u kontekstu procedure izbora novih članova Tužilačkog savjeta koja je u momentu donošenja ovog mišljenja bila aktuelna, naslanjajući se na preporuke iz ranijeg mišljenja na ovaj propis, Agencija je pozvala Skupštinu Crne Gore da izbor članova Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika sprovede na način koji će biti politički rasterećen, koji neće biti rezultat političkog preglasavanja, već najšireg političkog dijaloga i konsenzusa, a sve u cilju izbora nezavisnih i stručnih članova Savjeta.

Dodatno, a uzimajući u obzir značaj i ulogu Tužilačkog savjeta, Agencija je pozvala zakonodavca da u budućem periodu razmotri važeću odredbu kojom se predviđa sastav Tužilačkog savjeta (član 18 Zakona), imajući u vidu da se njom definiše da svi članovi Tužilačkog savjeta na posredan ili neposredan način budu izabrani od strane Skupštine Crne Gore, odnosno većina članova Tužilačkog savjeta bude izabrana neposredno od strane Skupštine Crne Gore (Vrhovni državni tužilac i 5 uglednih pravnika, od kojih je jedan predstavnik nevladinih organizacija).

Takođe, Agencija je pozvala nadležnu instituciju da razmotri odredbe kojima se uređuje izbor članova Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika (član 26, 26a, 26b i 26c), imajući u vidu činjenicu da ovi članovi Savjeta ne dolaze iz tužilačkog sistema, te da ih neposredno bira i razrješava Skupština, a posebno u dijelu preciziranja elemenata koji će se koristiti za utvrđivanje ispunjenosti uslova izbora, pogotovo onoga koji se tiče ličnog i profesionalnog ugleda, te da cijeli proces učini transparentnim, konkretno kroz uspostavljanje unaprijed definisane metodologije i poznatih kriterijuma za ocjenjivanje kandidata, kao i kroz objavljivanje odgovarajuće dokumentacije kandidata na osnovu koje je sproveden postupak ocjenjivanja kandidata, kako bi nadležno radno tijelo Skupštine utvrdilo predlog kandidata kod kojeg je prostor za arbitrarno i proizvoljno odlučivanje, kao pogodno tle za razne vrste zloupotreba, koje uslovljava pojavu trgovine uticajem, smanjen na minimum.

Osim navedenog, posebno je ukazano na potrebu dodatne razrade člana 33 Poslovnika Tužilačkog savjeta kako bi bile definisane i situacije izuzeća iz rada sjednice Tužilačkog savjeta za člana koji dolazi iz reda uglednih pravnika, a koji postupa u predmetu kao branilac ili punomoćnik u koji je uključen državni tužilac o kome se raspravlja i odlučuje na sjednici Tužilačkog savjeta.

## **II D MIŠLJENJE NA ZAKON O NACIONALNOM JAVNOM EMITERU RTCG**

Kad je u pitanju Zakon o Nacionalnom javnom emiteru Radio i Televizija Crne Gore, Agencija je analizirala predmetne norme, imajući u vidu da se ovim Zakonom utvrđuje način rada RTCG, kao medija koji se sa pravom može nazvati medij od javne koristi.

Kako je Agencija za sprječavanje korupcije donosila mišljenje po pojedinačnom zahtjevu radi utvrđivanja eventualnog sukoba interesa u procesu izbora direktora

RTCG po javnom konkursu, te kako je sam proces za izbor direktora RTCG izazvao veliku pažnju javnosti, a imajući u vidu da je RTCG zakonski prepoznat kao emiter sa posebnom odgovornošću prema građanima i misijom da bude kredibilan izvor svih bitnih vijesti, Agencija je prepoznala interes da sprovede postupak po službenoj dužnosti na osnovu člana 78 i 79 Zakona o sprječavanju korupcije, te sagleda odredbe Zakona o Nacionalnom javnom emiteru RTCG, Statuta RTCG i Poslovnika o radu Savjeta RTCG u cilju unapređenja budućih procesa izbora i imenovanja organa upravljanja i rukovođenja RTCG, generalnog direktora i Savjeta, kao važnih nosilaca nezavisnosti javnog emitera.

S tim u vezi Agencija je utvrdila da je, za razliku od procedure imenovanja članova Savjeta RTCG (član 27 do član 47) koja je jasno razrađena u Zakonu, procedura izbora i imenovanja generalnog direktora RTCG nedovoljno razrađena članom 50 Zakona i članom 26 Statuta RTCG (br. 01-7250 od 17.12.2020. godine i 01-5893 od 27.08.2021. godine). Navedeno je bila osnova donošenja preporuke u pravcu potrebe definisanja jasne procedure koja se odnosi na imenovanje generalnog direktora RTCG, a koja treba da obuhvati: obrazovanje stručne i nezavisne komisije za ocjenu podijetih prijava po konkursu, uspostavljanje kriterijuma za ocjenjivanje kandidata, kao i objavljivanje odgovarajuće dokumentacije kandidata na osnovu koje je sproveden postupak ocjenjivanja kandidata.

Agencija je zaključila da bi navedenim bi bila obezbijedena veća transparentnost samog procesa izbora i imenovanja, a da bi se time direktno smanjio prostor za arbitrarno i potencijalno proizvoljno odlučivanje Savjeta, kao pogodno tle za razne vrste zloupotreba, koje uslovljava pojavu trgovine uticajem, što u krajnjem snažno utiče na svakodnevni život građana.

### **III PREGLED MIŠLJENJA NA ZAKON O ZDRAVSTVENOJ ZAŠTITI I ANALIZE PROPISA NA NIVOU DRŽAVNE UPRAVE U CILJU UNAPREĐENJA RJEŠENJA SPRJEČAVANJA SUKOBA INTERESA KOJA SE ODOSE NA DRŽAVNE SLUŽBENIKE I NAMJEŠTENIKE, A KOJI SU U FINALNOJ FAZI PRIPREME**

#### **III a MIŠLJENJE NA ZAKON O ZDRAVSTVENOJ ZAŠTITI**

Kad je u pitanju Zakon o zdravstvenoj zaštiti, Agencija je u svom mišljenju konstatovala da isti sadrži nepreciznosti i neodređenosti normi koje otvaraju mogućnost narušavanja transparentnosti i integriteta u oblasti zdravstva, kao jednoj od oblasti od posebnog rizika od pojave korupcije.

U mišljenju se navodi da je oblast zdravstva u kontinuitetu pod posebnom pažnjom Agencije za sprječavanje korupcije, između ostalog, imajući u vidu da je u Operativnom dokumentu za sprečavanje korupcije, koji predstavlja aneks Akcionog plana za poglavlje 23 - Pravosuđe i temeljna prava, prepoznata kao



jedna od oblasti od posebnog rizika (pored oblasti javne nabavke, privatizacija, urbanizam, obrazovanje, lokalna samouprava i policija)

Imajući u vidu značaj zdravstvene zaštite, u cilju postizanja najvišeg mogućeg nivoa očuvanja zdravlja građana, eventualne zloupotrebe u ovoj oblasti odražavaju se na ukupno stanovništvo i direktno utiču na kvalitet pružene zdravstvene zaštite. S tim u vezi, u mišljenju je zaključeno da je neophodno unaprijediti procedure izbora članova odbora direktora zdravstvene ustanove, direktora zdravstvene ustanove, članova medicinskog odbora i direktora centra za nauku, članova etičkog komiteta, članova komisije za kontrolu kvaliteta zdravstvene zaštite, koju imenuje direktor ustanove, odnosno članova komisije koja vrši eksternu provjeru kvaliteta stručnog rada, a koju obrazuje ministarstvo. Navedene procedure zbog svoje netransparentnosti mogu urušiti integritet u oblasti zdravstva.

S tim u vezi, a u odnosu na nadležnosti koje su povjerene odboru direktora zdravstvene ustanove, način odlučivanja u samom odboru, kao i činjenicu da je ovo kolektivno tijelo organ upravljanja zdravstvenom ustanovom, u mišljenju se navodi da je neophodno izbor njegovih članova vršiti na osnovu javnog konkursa i unaprijed zakonom utvrđenih objektivnih kriterijuma, kao elemenata za ocjenjivanje kandidata, što bi obezbijedilo veću transparentnost ovog procesa, a samim tim smanjilo prostor za arbitrarno odlučivanje, kao pogodno tle za razne vrste zloupotreba, koje uslovljava pojavu trgovine uticajem, te pojavu nepotizma, kronizma i političkog klijentelizma, što otežava sveukupni reformski proces i u krajnjem snažno utiče na svakodnevni život građana.

Takođe, imajući u vidu nadležnosti direktora zdravstvene ustanove, koje su propisane članom 75 Zakona, ističe se da je neophodno predvidjeti jasne, objektivne i mjerljive kriterijume za raspisivanje konkursa, kao i unaprijed poznate elemente po kojima se vrši rangiranje kandidata i njihovog podnesenog programa iz člana 74 stav 2 Zakona, koji bi pratio javni postupak formiranja rang liste kandidata sa najboljim rezultatom za izbor direktora zdravstvene ustanove, što bi obezbijedilo veću transparentnost ovog procesa, a samim tim smanjilo prostor za arbitrarno i proizvoljno odlučivanje, kao pogodno tle za razne vrste zloupotreba, te u krajnjem pojavu korupcije. Prema postojećim zakonskim rješenjima, u kojima je primjetno odsustvo kriterijuma za izbor direktora zdravstvenih ustanova, ostavljen je potpuno otvoren prostor za razne vrste zloupotreba, te mogućnost ustanovama da ovo pitanje rješavaju na neujednačen način od ustanove do ustanove.

Kad je u pitanju medicinski odbor i centar za nauku koji se obrazuju u zdravstvenim ustanovama koje pružaju zdravstvenu zaštitu na tercijarnom nivou, u mišljenju se ističe da je potrebno razmotriti način obrazovanja istih, posebno imajući u vidu da i medicinski odbor i centar za nauku imaju značajne nadležnosti kad je u pitanju rad, razvoj, stručno, naučno usavršavanje, dopunski rad... zdravstvenih radnika i zdravstvenih saradnika. U odnosu na

navedeno, neophodno je kriterijume za imenovanje i razrješenje članova medicinskog odbora i direktora centra za nauku regulisati zakonskom normom, a ostala pitanja kojima se utvrđuju procesi rada u ovim tijelima urediti statutom zdravstvene ustanove. Takođe, ista ocjena odnosi se i na član 80 Zakona, a koji se tiče etičkog komiteta, gdje je neophodno jasno predvidjeti kriterijume za imenovanje članova komiteta, uslove za razrješenje, dužinu trajanja mandata, broj mandata, opisati nadležnosti ovog tijela u samom zakonu, a ostala pitanja, kojima se utvrđuju procesi rada u ovom tijelu urediti statutom zdravstvene ustanove.

Imajući u vidu da se na prava, obaveze i odgovornosti zaposlenih u zdravstvenim ustanovama primjenjuju opšti propisi o radu, a kako važeći Zakon o radu ne sadrži posebne norme kojima se uređuju pitanja sukoba interesa i ograničenja, zbog značaja oblasti zdravstva za eventualnu pojavu sukoba interesa, neophodno je u Zakonu o zdravstvenoj zaštiti predvidjeti posebne zakonske odredbe koje se odnose na obavezu izbjegavanja sukoba interesa, obaveze prijavljivanja mogućeg sukoba interesa, zabranu primanja poklona, visinu prigodnih poklona i evidenciju istih, vođenje evidencija o primljenim spozorstvima i donacijama, ograničenja članstva u organima privrednih društava, kao i disciplinsku odgovornost u smislu lakših i težih povreda dužnosti za kršenja predviđenih obaveza i zabrana. Dodatno, a kad je u pitanju jedna od odredbi koja se odnosi na dopunski rad, a koja je važna sa aspekta sukoba interesa, istu je potrebno dodatno razraditi u Zakonu o zdravstvenoj zaštiti na način da se predvidi lista nespojivih poslova, u cilju smanjenja prostora za diskreciono odlučivanje direktora zdravstvene ustanove, te otklanjanja neujednačene prakse kad je u pitanju davanje saglasnosti za obavljanje dodatnog posla. Takođe, neophodno je predvidjeti mehanizam praćenja obavljanja dodatnih poslova koji eventualno ostanu neprijavljeni, kako izostanak istog može ugroziti integritet kako zaposlenog, tako i institucije, te otvoriti prostor za sukob interesa i druge rizike i zloupotrebe.

Na kraju, a kad je u pitanju interna kontrola kvaliteta zdravstvene zaštite, u cilju unaprjeđenja nezavisnosti u radu komisije za kontrolu kvaliteta zdravstvene zaštite, koju imenuje direktor ustanove, odnosno starješina organa, neophodno je predvidjeti konkretne uslove koje njeni članovi treba da zadovolje da bi bili imenovani, uslove za njihovo eventualno razrješenje, i trajanje perioda na koji se biraju, kao i mjerljive indikatore po kojima će izvještavanje biti vršeno odnosno na osnovu koga će se sprovoditi monitoring i evaluacija, kako bi izvještaji imali svojevrsan obrazac i elemente koje je potrebno zadovoljiti.

Dodatno, a kad je u pitanju eksterna provjera kvaliteta stručnog rada, a koju vrši komisija koju obrazuje resorno ministarstvo, u cilju predviđanja jasnih kriterijuma, neophodno je zakonom predvidjeti postupak izbora koji sprovodi ministarstvo u cilju obrazovanja ove komisije, uslove koje treba da zadovolje kandidati, broj članova komisije i strukturu odnosno udio koji u komisiji imaju istaknuti zdravstveni radnici i zdravstveni saradnici, predstavnici nadležne komore i

fakulteta zdravstvenog usmjerenja kako bi svi elementi kriterijuma za ovako važno tijelo bili unaprijed poznati, te kako bi se kroz veću transparentnost ovog procesa trgovina uticajem smanjila na minimum, a samim tim smanjio prostor za arbitrarno odlučivanje, kao pogodno tle za razne vrste zloupotreba. Dodatno, neophodno je predvidjeti da izvještaji eksterne provjere stručnog rada, bilo da su proizvod redovne ili vanredne kontrole budu dostupni javnosti, odnosno objavljeni na sajtu resornog ministarstva, kako bi zainteresovana i stručna javnost bila upoznata sa radom ove komisije, njenim nalazima, ocjenama i preporukama, te kako bi eventualni pritisak javnosti mogao da doprinese unapređenju stanja u konkretnoj oblasti.

### **III B ANALIZE PROPISA NA NIVOU DRŽAVNE UPRAVE U CILJU UNAPREĐENJA RJEŠENJA SPRJEČAVANJA SUKOBA INTERESA**

Potreba izrade Analize propisa na nivou državne uprave u cilju unapređenja rješenja sprječavanja sukoba interesa prepoznata je kao jedna od obaveza Agencije za sprječavanje korupcije kroz Dinamički plan aktivnosti koje vode do ispunjenja privremenih mjerila u Poglavlju 23 – pravosuđe i temeljna prava.

Primarni cilj ove Analize odnosio se na elemente politika i zakona koji tretiraju pitanje sprječavanja sukoba interesa na nivou državne uprave. Cilj Analize bio je da dâ smjernice u kom pravcu treba eventualno unaprjediti zakonski okvir koji uređuje politiku sprječavanja sukoba interesa na nivou državne uprave, kako bi finalno sprovođenje ove politike uticalo na jačanje integriteta državne uprave i povećanje povjerenja javnosti u nju.

Kako se Zakonom o sprječavanju korupcije propisuju mjere za sprječavanje sukoba javnog i privatnog interesa, uređuju ograničenja u vršenju javnih funkcija, podnošenje izvještaja o prihodima i imovini javnog funkcionera, zaštita lica koja prijavljuju ugrožavanje javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije, kao i druga pitanja od značaja za prevenciju i sprječavanje korupcije, oblast sukoba interesa koja se odnosi na javne funkcionere nije bila predmet ove Analize, već je odlučeno da u ovoj fazi bude analizirana uređenost oblasti sukoba interesa državnih službenika i namještenika, a da u nekoj narednoj fazi, koja bi pratila eventualno donošenje Zakona o Vladi Crne Gore i Zakona o Skupštini Crne Gore bude analizirana oblast sukoba interesa koja se odnosi na nosioce javnih ovlašćenja kako izvršne, tako i zakonodavne i sudske vlasti.

Sušтина korupcije u javnoj upravi je zloupotreba ovlašćenja, stavljanje privatnog interesa iznad opšteg, čime se direktno podriva integritet javne uprave i povjerenje javnosti u nju. Ona se ogleda u prevari, pronevjeri, favorizovanju i nepotizmu, zloupotrebi ovlašćenja i sukobu interesa. U odnosu na pomenuto, sukob interesa, odnosno politike koje se odnose na njegovo suzbijanje su samo dio šire strategije i politika sprječavanje korupcije. On predstavlja sukob između dužnosti funkcionera ili službenika sa jedne strane, i privatnog interesa koji bi

mogao negativno uticati na izvršavanje dužnosti sa druge strane. Iako sukob interesa sam po sebi ne predstavlja korupciju, on, ako se ne tretira na odgovarajući način, može dovesti do zloupotrebe službenog položaja, odnosno pojave korupcije, a samim tim i do urušavanja integriteta javne uprave.

Identifikovanje rizika koji urgožavaju kako integritet institucija, tako i državnih službenika, kao i identifikovanje situacija u kojima može doći do potencijalnog i stvarnog sukoba interesa, značajno je zbog afirmacije integriteta rada institucija i službenika koji u njima rade, a time i zadovoljenja najstrožije kontrole javnosti. Iako su, kako javni funkcioneri, tako i službenici oni koji moraju biti svjesni mogućeg sukoba interesa, institucije koje utvrđuju politike moraju snositi odgovornost za djelotvornost primjene politika koje regulišu sukob interesa. Zbog navedenog, procedure za identifikaciju i upravljanje situacijama sukoba interesa moraju biti jasne, svijest i razumjevanje o politici sukoba interesa obezbjeđeni, kako bi zaposleni znali šta se od njih očekuje prilikom identifikovanja i prijavljivanja sukoba interesa, a prekršaji postavljeni uz konkretnu sankciju uključujući i disciplinske mjere, kako bi se postigao „odvraćajući“ efekat za ovakvo ponašanje.

Dodatno, moraju postojati nadležna tijela koja će pratiti kako dosljedan proces donošenja odluka, tako i efikasnost sprovođenja odluka, jer neriješeni sukobi interesa za direktnu posljedicu imaju zloupotrebu položaja.

Zbog svega navedenog, a imajući u vidu da sukob interesa i na nivou državnih službenika i namještenika potencijalno može ugroziti organizacioni i individualni integritet, procjenjeno je da je neophodno analizirati propise koji uređuju ovu oblast, sa posebnim osvrtom na sve one grupe zaposlenih koji rade u rizičnim područjima, kao i područjima koja su predmet posebne pažnje javnosti i medija.

Tako su predmet Analize tekstovi:

- Zakona o radu ("Sl. listu CG", br. 74/19, 8/21, 59/21, 68/21 i 145/21),
- Zakona o državnim službenicima i namještenicima („Sl. List CG“, br. 2/18, 34/19 i 8/21),
- Etičkog kodeksa državnih službenika i namještenika ("Sl. listu CG", br. 50/18),
- Zakona o javnim nabavkama ("Sl. list CG", br. 74/19),
- Pravilnika o evidenciji i Metodologiji analize rizika u vršenju kontrole u postupcima javnih nabavki ("Sl. list CG", br. 55/20),
- Pravilnika o načinu sprovođenja jednostavnih nabavki ("Sl. list CG", br. 61/20, 65/20-ispravka, 71/20, 74/20 - ispravka, 102/20 i 51/21),
- Zakona o unutrašnjim poslovima ("Sl. list CG", br. 70/21 i 123/21),
- Kodeksa policijske etike („Sl. list CG“, 87/21),
- Zakona o odbrani ("Sl. list RCG", br. 47/07 i "Sl. list CG", br. 86/09 - drugi zakon, 88/09, 25/10 - drugi zakon, 40/11 - drugi zakon, 14/12, 2/17, 46/19 i 74/20 - drugi zakon)
- Zakona o Vojsci Crne Gore ("Sl. list CG", br. 51/17 i 34/2019),

- Uredbe o Listi vojne opreme i proizvoda, postupku i načinu sprovođenja javnih nabavki u oblasti odbrane i bezbjednosti ("Sl. list CG", br. 76/20),
- Zakona o carinskoj službi ("Sl. list CG", br. 3/16 i 80/17),
- Zakona o poreskoj administraciji ("Sl. list RCG", br. 65/01, 80/04 i "Sl. list CG", br. 20/11, 28/12, 8/2015, 47/2017, 52/2019 i 145/2021) i
- Zakona o inspekcijskom nadzoru ("Sl. list RCG", br. 39/03 i "Sl. list CG", br. 76/09, 57/11, 18/14, 11/15 i 52/16).

Cilj Analize bio je da testira sinergiju pomenutih zakona, njihovu konzistentnost i sagleda kako konkretne odredbe doprinose jačanju politike sprječavanja sukoba interesa u cilju obezbjeđivanja njihove djelotvornosti. Presjek preporuka iz Nacrta Analize dat je u Prilogu ove Informacije zbog bolje preglednosti, a Analiza će biti dostavljena i Savjetu Agencije na upoznavanje čim bude konačna.

#### **IV PREGLED AKTIVNOSTI ODSJEKA KOJE SU REALIZOVANE KROZ RAD U RADNIM GRUPAMA ZA IZRADU NACRTA ZAKONA O LOBIRANJU, NACRTA ZAKONA O MEĐUNARODNIM RESTRIKTIVNIM MJERAMA, KAO I NACRTA ZAKONA O ODUZIMANJU IMOVINSKE KORISTI STEČENE KRIMINALNOM DJELATNOŠĆU I IMOVINE NEZAKONITOG PORIJEKLA**

##### **IV A RADNA GRUPA ZA IZRADU NACRTA ZAKONA O LOBIRANJU**

Ministarstvo pravde, ljudskih i manjinskih prava je u septembru 2021. godine obrazovalo Radnu grupu za izradu Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lobiranju, u cilju unapređenja instituta lobiranja u Crnoj Gori. Odsjek za integritet i lobiranje i ovaj Odsjek aktivno su učestvovali u cilju predlaganja rješenja u ovoj oblasti koja će biti usklađena sa Mišljenjem Agencije o Zakonu o lobiranju, iz decembra 2019. godine, kao i nalazima iz Peer Review misije koja je na temu funkcionisanja ASK održana u aprilu 2021. godine, kao i preporukama eksperta Savjeta Evrope angažovanog u okviru II faze projekta Savjeta Evrope za borbu protiv ekonomskog kriminala u Crnoj Gori. Tokom rada na izradi Predloga zakona, a imajući u vidu da se više od polovine članova osnovnog propisa mijenja, odnosno dopunjava, pristupilo se izradi novog zakona.

Razlog donošenja novog zakona bio je i usaglašavanje sa najboljim međunarodnim iskustvima i praksama, u cilju propisivanja najboljih normativnih rješenja za sprječavanje nedozvoljenih uticaja u postupcima donošenja propisa i drugih opštih akata, ali i sprječavanja potencijalne korupcije, podizanja transparentnosti rada institucija i efikasnog sprovođenja Zakona u praksi.

Rezultat rada radne grupe, nalaza eksperta Savjeta Evrope i predloga i sugestija koji su pristigli tokom javne rasprave od Opštine Nikšić i Herceg Novi rezultirali su pripremom Predloga zakona o lobiranju u kome će uloga Agencije za sprječavanje korupcije biti proaktivnija u otkrivanju i procesuiranju nedozvoljenog

lobiranja, te u kome je redefinisano opseg aktivnosti koje se ne smatraju lobiranjem, pojam lobiranja proširen tako da obuhvata i namjeru da se vrši uticaj, a ne sami izvršeni uticaj i uveden institut „internog lobiste“. Imajući u vidu da je Savjet Agencije na posebnoj sjednici upoznat sa pojedinostima iz Predloga zakona o lobiranju, iste neće biti dio ove Informacije.

#### **IV B RADNA GRUPA ZA IZRADU NACRTA ZAKONA O MEĐUNARODNIM RESTRIKTIVNIM MJERAMA**

Ministarstvo vanjskih poslova je u novembru 2021. godine formiralo radnu grupu za izradu Nacrta Zakona o međunarodnim restriktivnim mjerama. Imajući u vidu da se međunarodne restriktivne mjere u najširem smislu mogu odrediti kao ciljane finansijske sankcije, koje se odnose na terorizam i finansiranje terorizma i širenje oružja za masovno uništenje (proliferacija), tekst ovog Zakona predstavlja bitan aspekt zajedničke spoljne i bezbjednosne politike na međunarodnom nivou, a u crnogorskom kontekstu i važno sredstvo u cilju sprovođenja spoljnopolitičkih prioritera u kontekstu spoljne politike Evropske unije. Kroz članstvo u radnoj grupi za izradu Nacrta zakona Odsjek je imao priliku da reaguje na tekst zakona te da obrazloži sve sugestije članovima radne grupe, što je rezultiralo prihvatanjem i integrisanjem istih u Nacrt zakona.

Generalno, sugestije su se odnosile na neophodnost uspostavljanja pravnog okvira koji ima jasno predviđenu vrstu restriktivnih mjera, nadležnosti državnih organa u pogledu postupka uvođenja, sprovođenja, nadzora i ukidanja međunarodnih restriktivnih mjera, koordinacije, kao i evidencije istih. Konkretno, sugestije su se u prvom redu odnosile na:

- preciziranje vrsta restriktivnih mjera i njihovu zakonsku razradu;
- predviđanje jasnog sastava stalnog koordinacionog tijela čije formiranje je planirano, uz preporuku da zakonom ili odlukom o obrazovanju budu propisani nadležnost, procedura rada, kriterijumi po kojima će se vršiti izbor članova ovog tijela, kao i kriterijumi po kojima će se vršiti njihovo razrješenje, a sve kako bi se otklonio rizik da u samom propisu budu ostavljena široka diskreciona ovlašćenja, koja zbog nedovoljne preciznosti norme direktno uzrokuju netransparentnost, što može dovesti do zloupotrebe, te potencijalnih rizika od ugrožavanja javnog interesa; i
- značaj organizovanja javne rasprave kada je u pitanju izrada navedenog propisa, shodno članu 52 Zakona o državnoj upravi ("Sl. list CG", br. 78/18 i 70/21).

Dodatno, u posljednjoj verziji Nacrta zakona predviđeno je da Agencija za sprječavanje korupcije bude član Stalnog koordinacionog tijela, čije osnivanje je predviđeno članom 16a Nacrta zakona, što može biti korisno za Agenciju za

sprječavanje korupcije zbog značaja i nadležnosti ovog tijela u primjeni međunarodnih restriktivnih mjera. Planirano je da ovo tijelo bude osnovano posebnim aktom Vlade, da njegovim radom koordinira predstavnik ministarstva vanjskih poslova, a da se ono stara za efikasnu primjenu ovog zakona. Takođe, planirano je da u radu stalnog koordinacionog tijela učestvuju predstavnici: državnog organa nadležnog za poslove nacionalne bezbjednosti, državnog organa nadležnog za unutrašnje poslove, državnog organa nadležnog za finansije i socijalno staranje, državnog organa nadležnog za pravosuđe, državnog organa nadležnog za ekonomski razvoj, Centralne banke, državnog organa nadležnog za prihode i carine, državnog organa nadležnog za evropske integracije, državnog organa nadležnog za katastar i državnu imovinu, Agencije za sprječavanje korupcije i po potrebi drugih organa.

Nacrt Zakona prošao je i komentare međunarodnog eksperta Savjeta Evrope, a naredni koraci su dostavljanje istog na mišljenje Evropskoj komisiji i Sekretarijatu za zakonodavstvo, kao i sprovođenje javne rasprave shodno našoj sugestiji.

## **V ZAKLJUČAK**

Mišljenja koja Agencija donosi u sprovođenju ove nadležnosti nisu obavezujuća, ali objavljivanje ovih akata na internet stranici Agencije i njihova dostupnost zainteresovanoj javnosti nađu put do predlagača i donosioca normativnih akata, kao i ostale zainteresovane javnosti da, u cilju unapređenja normativnih akata, razmotre preporuke Agencije. Od početka rada Agencije izrađeno je 30 mišljenja, što nije dovoljno, te je u planu rada Agencije značajno snažnija aktivnost u ovoj oblasti. Agencija će nastaviti sa izradom mišljenja na zakonske tekstove, prvenstveno one koji mogu uticati na rizike od korupcije.

Tokom ove godine realizovano je više aktivnosti koje se odnose na unapređenje Metodologije za analizu propisa, a posebno dijela Metodologije koji se odnosi na listu rizika, sve u cilju lakše i objektivnije identifikacije budućih propisa koji bi bili predmet analize Agencije. Dodatno, razmatra se 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. Sve ove aktivnosti, kao i učešće Agencije u radu radnih grupa za izradu zakona, posebno je značajno imajući u vidu da je analiza cjelokupnog konteksta izrade jednog propisa najbolji put do jasne, precizne i nedvosmislene norme čija primjena neće voditi koruptivnoj posljedici, što u krajnjem znači veću pravnu sigurnost za sve građane.

U cilju podizanja svijesti o rizicima korupcije u zakonskoj normi u predstojećem periodu Agencija će razmotriti mogućnost sprovođenja edukativne aktivnosti u cilju jačanja kapaciteta predlagača i donosilaca propisa. Dodatno, imajući u vidu

značaj ove nadležnosti Agencije i pažnju koju mišljenja pobuđuju u opštoj i stručnoj javnosti, potrebno je staviti akcenat na jačanje međuinstitucionalne saradnje sa predlagačima zakona, nevladinim organizacijama i ostalim domaćim i međunarodnim partnerima koji mogu biti značajna podrška Agenciji u uspješnom ostvarivanju aktivnosti na ovom planu.

Informaciju pripremila:  
NAČELNICA  
Milica Popović, s.r.

Informaciju verificovao:  
V.D. POMOĆNIK DIREKTORICE  
Boris Vukašinović, s.r.

DIREKTORICA  
Jelena Perović, s.r.

Prilog: Presjek preporuka iz Analize propisa na nivou državne uprave u cilju unapređenja rješenja sprječavanja sukoba interesa