



Crna Gora
Agencija za sprječavanje korupcije

Broj: 03-04-2185/6

Datum: 12 -05- 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, a postupajući po zahtjevu organa vlasti, Agencija za sprječavanje korupcije donosi:

MIŠLJENJE NA PREDLOG PRAVILNIKA O KONTROLI IMOVINE, PRIHODA I ŽIVOTNOG STILA POLICIJSKIH SLUŽBENIKA

Postupajući po Zahtjevu Ministarstva unutrašnjih poslova br. 040/23-8614 od 31.03.2023. godine, Agencija za sprječavanje korupcije analizirala je Predlog pravilnika o kontroli imovine, prihoda i životnog stila policijskih službenika i relevantne odredbe Zakona o unutrašnjim poslovima ("Sl. list CG", br. 70/21, 123/21 i 3/23) i utvrdila sljedeće:

Uvažene su preporuke na Nacrt pravilnika o kontroli imovine i životnog stila policijskih službenika koje je Agencija dostavila Ministarstvu unutrašnjih poslova 22.11.2022. godine, a koje su vezane za potrebu:

- definisanja terima „životni stil policijskog službenika“,
- razradu procedura za postupanje službenika za kontrolu rada u Ministarstvu u situacijama kad se utvrdi da su podaci iz Izvještaja policijskog službenika „nepotpuni“, odnosno „netačni“ i
- utvrđivanje ovlašćenja, odnosno osnova za raspolaganje podacima neophodnim za rad službeniku za kontrolu rada u Ministarstvu.

Ono što je potrebno razmotriti je definicija „povezanog lica“, u dijelu kojim se utvrđuje da je to osim precizno uvedenih kategorija i „svako drugo fizičko ili pravno lice koje se prema drugim osnovama i okolnostima može opravdano smatrati interesno povezanim sa policijskim službenikom, njegovim bračnim, odnosno vanbračnim supružnikom i djecom“. Mišljenje Agencije je da ovaj dio odredbe iz člana 3 stav 2 Predloga pravilnika ostavlja prostor za široka diskreciona tumačenja službenika za kontrolu rada u Ministarstvu koji treba da cjeni ko se može opravdano smatrati „interesno povezanim“. S tim u vezi predlaže da član 3 stav 2 Pravilnika glasi:

„Povezano lice sa policijskim službenikom, njegovim bračnim, odnosno vanbračnim supružnikom i djecom u smislu ovog pravilnika, je srodnik u pravoj liniji i pobočnoj liniji do drugog stepena srodstava, srodnik po tazbini do prvog stepena srodstva, usvojilac i usvojenik, član zajedničkog domaćinstva, kao i

svako drugo drugo fizičko ili pravno lice sa kojim su policijski službenik, njegov bračni, odnosno vanbračni supružnik i djeca u poslovnoj ili finansijskoj vezi za koju se opravdano smatra da bi mogla uticati na policijskog službenika koji je predmet kontrole u vršenju zakonom povjerenih policijskih poslova.“

Dodatno, potrebno je izvršiti jezičku korekciju u članu 6 Predloga pravilnika, a koja se odnosi na navođenje da se obaveza postupanja rukovodioca organizacione jedinice odnosi na službenika koji nije podnio izvještaj, odnosno koji nije ispunio obavezu podnošenja izvještaja, kako je navedeno u Analizi koja je sastavni dio ovog Mišljenja.

OBRAZLOŽENJE

I POSTUPAK

Zakonom o sprječavanju korupcije regulisana je nadležnost Agencije za sprječavanje korupcije (u daljem tekstu Agencija) da shodno članu 78 stav 1 Zakona o sprječavanju korupcije:

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

Takođe, članom 79 istog Zakona utvrđeno je da 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.

Agencija se u svojim Mišljenjima može pozvati na odredbe Ustava i relevantnih zakona, ali ne u smislu procjene ustavnosti i zakonitosti, već u smislu primjene i ostvarivanja svrhе člana 79 Zakona o sprječavanju korupcije. Takođe, u cilju jačanja mehanizama prevencije korupcije, a koji su prepoznati međunarodnim konvencijama i dokumentima Agencija u mišljenjima nastoji da na iste ukaže i djeluci preporukama uvede i osnaži institute prevencije korupcije u crnogorskom zakonodavstvu.

U članu 6 stav 1 tačka 1 Zakona o sprječavanju korupcije kaže se da je javni interes materijalni i nematerijalni interes za dobro i prosperitet svih građana pod jednakim uslovima.

Agencija za sprječavanje korupcije je 26. oktobra 2022. godine dobila Zahtjev za davanje mišljenja na Nacrt pravilnika o kontroli imovine i životnog stila policijskih službenika br.040/22-37703/2 (u Agenciji zaveden pod br.03-04-2185) od strane Ministarstva unutrašnjih poslova, u odnosu na koji je izradila i dostavila Mišljenje 22.11.2022. godine. S tim u vezi, nadležno Ministarstvo dostavilo je drugi zahtjev za davanje mišljenja, sada na Predlog pravilnika o kontroli imovine, prihoda i životnog stila policijskih službenika 31.3.2023. godine.

Navedeni Predlog pravilnika sagledan je u odnosu na relevantne odredbe Zakona o sprječavanju korupcije (Sl. list CG, br. 53/14 i 42/17) i Zakona o unutrašnjim poslovima ("Sl. list CG", br. 70/21, 123/21 i 3/23)¹, kao i u odnosu na ranije date preporuke u cilju unaprijeđenja odredbi Nacrta pravilnika i otklanjanja potencijalnih normativnih korupcijskih rizika.

Vodeći se iskustvom u primjeni Zakona o sprječavanju korupcije, a koji utvrđuje obavezu podnošenja izvještaja o prihodima i imovini za javne funkcionere i državne službenike koji imaju propisanu obavezu podnošenja izvještaja u skladu sa posebnim zakonom, svjesni smo da pomenuto predstavlja vrlo složen proces koji bez jasne zakonske razrađenosti ne bi bilo moguće sprovoditi, pa je analizom navedenih akata Agencija za sprječavanje korupcije utvrdila sljedeće:

II ANALIZA PREDLOGA PRAVILNIKA O KONTROLI IMOVINE, PRIHODA I ŽIVOTNOG STILA POLICIJSKIH SLUŽBENIKA, TE RELEVANTNIH ČLANOVA ZAKONA O UNUTRAŠNJIM POSLOVIMA ("SL. LIST CG", BR. 70/21, 123/21 I 3/23)

Zakonom o unutrašnjim poslovima ("Sl. list CG", br. 70/21, 123/21 i 3/23) predviđena je obaveza dostavljanja izvještaja o imovini i prihodima policijskih službenika. Naime, u članu 169 navodi se da su policijski službenici u zvanju glavni policijski inspektor, viši policijski inspektor I klase, viši policijski inspektor, samostalni policijski inspektor i glavni policijski savjetnik, viši policijski savjetnik I klase, viši policijski savjetnik i samostalni policijski savjetnik, dužni da podnesu izvještaj o imovini i prihodima, kao i imovini i prihodima bračnog i vanbračnog supružnika i djece koja žive u zajedničkom domaćinstvu, u skladu sa posebnim zakonom. Predmetni izvještaj dostavlja se Agenciji za sprječavanje korupcije,

¹ Zakon o unutrašnjim poslovima ("Sl. list CG", br. 70/21 i 123/21) bio je predmet Analize propisa na nivou državne uprave u cilju unapređenja rješenja sprečavanja sukoba interesa, a koju je Agencija izradila 28. februara 2022. godine i dostavila nadležnim institucijama, uključujući i Ministarstvo unutrašnjih poslova,
https://www.antikorupcija.me/media/documents/Analiza_propisa_na_nivou_dr%C5%BEavne_uprave_u_cilju_unapre%C4%91enja_rje%C5%A1enja_spr.pdf

shodno Zakonu o sprječavanju korupcije kojim se propisuju mjere za sprečavanje 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 sprečavanje korupcije.

Dodatno, istim članom Zakona u stavu 2 propisuje se obaveza za sve policijske službenike da podnesu izvještaj o imovini i prihodima, kao i imovini i prihodima bračnih i vanbračnih supružnika i djece koja žive u zajedničkom domaćinstvu posebnoj organizacionoj jedinici Ministarstva koja vrši poslove kontrole rada u Ministarstvu, iz člana 183 stav 1 ovog zakona. Takođe, članom 169 stav 3 predviđena je obaveza dostavljanja izvještaja o imovini i prihodima, u smislu ovog zakona, i za policijske službenike kojima je prestao radni odnos u policijskom zvanju.

Zakonom je u članu 169 stav 4 predviđeno da bliži način dostavljanja i obrazac izvještaja iz st. 2 i 3 ovog člana propisuje Ministarstvo. S tim u vezi, Ministarstvo unutrašnjih poslova izradilo je predmetni Predlog pravilnika o kontroli imovine, prihoda i životnog stila policijskih službenika, a koji je na mišljenje dostavljen Agenciji.

Dalje, u članu 185 stav 2 Zakona, posljednjim izmjenama koje su stupile na snagu 10. januara o.g. uvedeno je da službenik za kontrolu rada u Ministarstvu, pored liste ovlašćenja koja ima na raspolaganju u vršenju predviđenih poslova ima i policijska ovlašćenja propisana ovim zakonom i drugim zakonima.

Takođe, u članu 188 Zakona kaže se da službenik za kontrolu rada u Ministarstvu pored kontrole iz člana 183 ovog Zakona vrši i kontrolu imovine, prihoda i životnog stila policijskih službenika, njihovih bračnih i vanbračnih supružnika i djece, kao i lica povezanih sa njima, da kontrolu sprovodi shodno članu 184 do 187. ovog zakona, kao i uvidom i analizom izvještaja iz člana 169 st. 2 i 3 ovog zakona, a da će bliži način kontrole imovine, prihoda i životnog stila policijskih službenika, njihovih bračnih i vanbračnih supružnika i djece, kao i lica povezanih sa njima propisati Ministarstvo.

Imajući u vidu ranije donijete preporuke, a sagledavajući tekst Predloga pravilnika o kontroli imovine, prihoda i životnog stila policijskih službenika, te imajući u vidu da se istim propisuje bliži način dostavljanja i obrazac izvještaja o imovini i prihodima policijskih službenika, kao i imovini i prihodima njihovih bračnih, odnosno vanbračnih supružnika i djece koja žive u zajedničkom domaćinstvu i bliži način kontrole imovine, prihoda i životnog stila policijskih službenika, njihovih bračnih odnosno vanbračnih supružnika i djece, kao i lica povezanih sa njima, Agencija pozdravlja definisanje, odnosno uvođenje

opredjeljujućih elemenata za izraze „životni stil“, kao i „povezano lice“ u članu 3 Predloga pravilnika.

Ipak, treba razmotriti definiciju povezanog lica, iz člana 3 stav 2 Predloga pravilnika kojim se utvrđuje da je ovo lice osim precizno uvedenih kategorija i „svako drugo fizičko ili pravno lice koje se prema drugim osnovama i okolnostima može opravdano smatrati interesno povezanim sa policijskim službenikom, njegovim bračnim, odnosno vanbračnim supružnikom i djecom“.

Mišljenje Agencije je da ovaj dio odredbe iz člana 3 stav 2 Predloga pravilnika ostavlja prostor za široka diskreciona tumačenja službenika za kontrolu rada u Ministarstvu koji treba da cijeni ko se može opravdano smatrati „interesno povezanim“. S tim u vezi predlaže da član 3 stav 2 Pravilnika glasi:

„Povezano lice sa policijskim službenikom, njegovim bračnim, odnosno vanbračnim supružnikom i djecom u smislu ovog pravilnika, je srodnik u prvoj liniji i pobočnoj liniji do drugog stepena srodstava, srodnik po tazbini do prvog stepena srodstva, usvojilac i usvojenik, član zajedničkog domaćinstva, kao i svako drugo drugo fizičko ili pravno lice sa kojim su policijski službenik, njegov bračni, odnosno vanbračni supružnik i djeca u poslovnoj ili finansijskoj vezi za koju se opravdano smatra da bi mogla uticati na policijskog službenika koji je predmet kontrole u vršenju zakonom povjerenih policijskih poslova.“

Članom 6 Predloga pravilnika utvrđeno je postupanje rukovodioca organizacione jedinice iz člana 183 stav 1 Zakona o unutrašnjim poslovima u slučaju kada policijski službenik ne dostavi Izvještaj u skladu sa članom 4 Predloga pravilnika. Ovdje bi radi jezičke preciznosti trebalo razmotriti zamjenu riječi „u kojoj policijski službenik koji je podnio Izvještaj radi“ riječima „u kojoj policijski službenik koji ima obavezu podnošenja izvještaja radi“ ili „u kojoj policijski službenik koji nije podnio izvještaj radi“, imajući u vidu da se pomenutim članom Predloga pravilnika uređuje postupanje u odnosu na službenika koji nije podnio izvještaj, odnosno koji nije ispunio obavezu podnošenja izvještaja

Novina Predloga pravilnika o kontroli imovine, prihoda i životnog stila policijskih službenika ogleda se u razradi i razdvajanju procedura po kojima postupa službenika za kontrolu rada u Ministarstvu kada utvrdi:

- da su podaci iz Izvještaja „nepotpuni“ (član 11 Predloga pravilnika),
- da su podaci iz Izvještaja „netačni“ (član 15 Predloga pravilnika),
- da su imovina i prihodi iz Izvještaja veći u odnosu na realne prihode (član 12 Predloga pravilnika),
- da životni stil policijskog službenika, njegovog bračnog, odnosno vanbračnog supružnika i djece ne odgovara njihovim relanim prihodima (član 13 Predloga pravilnika), kao i

- da policijski službenik nije postupio u skladu sa obavezama koje proizilaze iz članova 11, 12 i 13 ovog Predloga pravilnika.

Definisanjem i daljom razradom procedura u kojima se gradiraju gore navedene situacije, te predviđanjem jasne procedure u kojoj dolazi do donošenja inicijative za pokretanje disciplinskog postupka za utvrđivanje disciplinske odgovornosti policijskog službenika (član 14 Predloga pravilnika) eliminiše se normativni prostor za arbitrarno i potencijalno proizvoljno odlučivanje službenika za kontrolu rada u Ministarstvu da cjeni dostavljene izvještaje, te otklanja prostor za razne vrste zloupotreba, koje uslovjavaju pojavu trgovine uticajem, nejednak tretman dostavljenih izvještaja, što u krajnjem snažno utiče na dostojanstvo i ugled policijskih službenika.

III ZAKLJUČNE OCJENE

Postupajući po Zahtjevu Ministarstva unutrašnjih poslova br. 040/23-8614 od 31.03.2023. godine, Agencija za sprječavanje korupcije analizirala je Predlog pravilnika o kontroli imovine, prihoda i životnog stila policijskih službenika i relevantne odredbe Zakona o unutrašnjim poslovima ("Sl. list CG", br. 70/21, 123/21 i 3/23). Vodeći se iskustvom u primjeni Zakona o sprječavanju korupcije, a koji utvrđuje obavezu podnošenja izvještaja o prihodima i imovini za javne funkcionere i državne službenike koji imaju propisanu obavezu podnošenja izvještaja u skladu sa posebnim zakonom, svjesni da pomenuto predstavlja vrlo složen proces koji bez jasne zakonske razrađenosti ne bi bilo moguće sprovoditi, pa je analizom navedenih akata Agencija utvrdila sljedeće:

Imajući u vidu ranije donijete preporuke na Nacrt pravilnika o kontroli imovine i životnog stila policijskih službenika br.040/22-37703/2 Agencija konstatuje da je uvažena preporuka koja se odnosila na definisanje terima „životni stil policijskog službenika“, kao i preporuke vezane za razradu procedura za postupanje službenika za kontrolu rada u Ministarstvu kada se utvrdi da su podaci iz Izvještaja policijskog službenika „nepotpuni“, odnosno „netačni“ što je posebno značajno imajući u vidu da isti proizvode značajno drugačije posljedice po konkretnog službenika.

Agencija je takođe, u odnosu na ranije datu preporuku na Nacrt pravilnika koja se ticala ovlašćenja, odnosno osnova za raspolažanje podacima neophodnim za rad službeniku za kontrolu rada u Ministarstvu notirala da je u član 185 stav 2 Zakona o unutrašnjim poslovima, posljednjim izmjenama, a koje su stupile na snagu 10. januara o.g. uvedeno da službenik za kontrolu rada u Ministarstvu, pored liste ovlašćenja koja ima na raspolažanju u vršenju predviđenih poslova ima i policijska ovlašćenja propisana ovim zakonom i drugim zakonima.

Ono što je potrebno razmotriti je definicija „povezanog lica“, u dijelu kojim se utvrđuje da je to osim precizno uvedenih kategorija i „svako drugo fizičko ili pravno lice koje se prema drugim osnovama i okolnostima može opravdano smatrati interesno povezanim sa policijskim službenikom, njegovim bračnim, odnosno vanbračnim supružnikom i djecom“. Mišljenje Agencije je da ovaj dio odredbe iz člana 3 stav 2 Predloga pravilnika ostavlja prostor za široka diskreciona tumačenja službenika za kontrolu rada u Ministarstvu koji treba da cjeni ko se može opravdano smatrati „interesno povezanim“. S tim u vezi predlaže da član 3 stav 2 Pravilnika glasi:

„Povezano lice sa policijskim službenikom, njegovim bračnim, odnosno vanbračnim supružnikom i djecom u smislu ovog pravilnika, je srodnik u pravoj liniji i pobočnoj liniji do drugog stepena srodstava, srodnik po tazbini do prvog stepena srodstva, usvojilac i usvojenik, član zajedničkog domaćinstva, kao i

svako drugo drugo fizičko ili pravno lice sa kojim su policijski službenik, njegov bračni, odnosno vanbračni supružnik i djeca u poslovnoj ili finansijskoj vezi za koju se opravdano smatra da bi mogla uticati na policijskog službenika koji je predmet kontrole u vršenju zakonom povjerenih policijskih poslova.“

Dodatno, potrebno je izvršiti jezičku korekciju u članu 6 Predloga pravilnika koja se odnosi na navođenje da se obaveza postupanja rukovodioca organizacione jedinice odnosi na službenika koji nije podnio izvještaj, odnosno koji nije ispunio obavezu podnošenja izvještaja, a kako je navedeno u Analizi koja je sastavni dio ovog Mišljenja.

