



Crna Gora
Agencija za sprječavanje korupcije

Broj: 03-04- 2195

Datum: 31.10.2022.

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, Agencija za sprječavanje korupcije donosi:

MIŠLJENJE NA NACRT ZAKONA O VLADI CRNE GORE

Agencija koristi priliku da naglasi značaj donošenja sistemskog priopisa koji uređuje oblast rada i organizacije Vlade i apeluje kako na predlagača tako i na donosioca propisa da iskoristi mogućnost i ovim propisom uredi sva značajna pitanja koja se odnose na rad Vlade, ali i na uvođenje mehanizma kojim će se integritet nosilaca naviših funkcija izvršne vlasti podići na nivo koji jedno uređeno društvo mora da zadovolji.

U smislu značaja uloge Vlade u proceru predlaganja propisa Agencija je mišljenja da je potrebno predvidjeti koje materijale je predlagač zakona, drugog propisa ili opšteg akta dužan da dostavi uz navedene akte Vladi u cilju njihovog razmatranja, kao što su dokaz o usklađenosti sa pravno-tehničkim pravilima koje utvrđuje Sekretarijat za zakonodavstvo, sprovedena analiza procjene uticaja propisa, te eventualno Obrazac za ocjenu usklađenosti propisa sa odgovarajućim propisima EU (Acquis). Takođe, Agencija je mišljenja da je u ovom dijelu nužno razmotriti potrebu uvođenja Preliminarne kontrole na rizike od korupcije (sa listom od 23 pitanja), kao obavezne u proceduri izrade predloga zakona koje utvrđuje Vlada Crne Gore imajući u vidu da bi jačanje antikorupcijske procjene zakona kao snažnog preventivnog mehanizma Agencije dodatno doprinijelo smanjenju normativnog prostora za pojedinačne zloupotrebe, kao i mogućnost za pojavu sistemske korupcije. Uvođenjem Preliminarne kontrole na rizike od korupcije u propisima, smanjila bi se mogućnost da se zloupotrebe ostvaruju u okviru postojećeg zakonskog poretka, što bi bio pozitivan korak ka institucionalizaciji borbe protiv korupcije, kojim bi Vlada Crne Gore, pokazala stvarnu volju za borbu protiv korupcije izgradnjom efikasnog insitucionalnog i normativnog okvira. Ovo pitanje posebno je značajno jer 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.

Kompletna glava VI Nacrta zakona, koja se odnosi na javnost rada Vlade, imperativ je svakog društva koje teži dostizanju najvećih demokratskih vrijednosti, te odgovoran potez koji ukazuje na namjeru predlagača zakona da omogući potreban nivo transparentnosti i participativnosti zainteresovane javnosti, koja na ovaj način može da doprinese kvalitetu rada Vlade, a sve u cilju da politike koje proizilaze iz rada ove institucije budu rezultat javnog interesa, a da prostor za favorizovanje pojedinačnih interesa bude eliminisan. Takođe, posebno je ispravno dati značaj definisanju načina rada Vlade u hitnim slučajevima, na telefonskoj sjednici, odnosno definisanje onoga što ne može biti predmet ovih sjednica.

Sa druge strane, ono što je u više navrata prepoznato kao nedostatak propisa kojima se uređuje način rada Vlade, a kao preporuka fomulisano i sa relevantnih međunarodnih adresa je potreba donošenja Etičkog kodeksa koji će sadržati etička načela i standarde ponašanja kojih treba da se pridržavaju svi članovi Vlade u obavljanju svojih dužnosti. S tim u vezi, u samom Nacrtu zakona potrebno je načelno predvidjeti donošenje Etičkog kodeksa, kao i osnivanje i sastav tijela koje bi vršilo nadzor nad njegovom primjenom i poštovanjem, uz obavezan princip javnosti i transparentnosti koji navedeno tijelo treba da baštini u svom radu.

Sam Etički kodeks trebalo bi da obuhvati pitanja koja su prepoznata kao rizična u smislu djelovanja javnog funkcionera, a koja mogu da dovedu u pitanje njegov integritet i odgovornost u vršenju funkcije, a posebno ona koja se odnose na definisanje: smjernica o poklonima i drugim pogodnostima uz pojašnjavanje definicije „protokolarnih i prigodnih poklona“, jasnih pravila i smjernica za korišćenje javnih resursa za partijske aktivnosti i predizborne kampanje, te smjernica koje se odnose na revidiranje imuniteta koji se daje članovima Vlade u cilju „uskraćivanja“ takve zaštite za krivična djela koja su eksplicitno povezana sa korupcijom.

Kad je u pitanju član 20 Nacrta zakona o Vladi, a iako se u predmetnom članu Nacrta zakona navodi da se djelovanje Vlade u „tehničkom“ mandatu ograničava na vršenje tehničkih poslova koji ne bi trebalo da stvore nove finansijske obaveze, te da se iste odnose na izvršavanje redovnih zakonom utvrđenih finansijskih i drugih obaveza, Agencija je mišljenja da bi Vlada kojoj je prestao mandat trebalo da bude, periodično, a u periodu do izbora nove Vlade, subjekt posebne revizije Državne revizorske institucije, kao i da je neophodno obezbjediti najveći mogući stepen transparentnosti rada takve Vlade, kako bi prostor za eventualne zloupotrebe bio sveden na minimum, usljed pojačane pažnje kako stručne tako i druge zainteresovane javnosti.

Dodatno, Agencija je mišljenja da je potrebno uložiti dodatan napor da se uredi prostor koji je ostavljen Ustavom Crne Gore za rad Vlade kojoj je prestao mandat, a do izbora nove i taksativno precizirati „u najmanju ruku“ koje radnje Vlada kojoj je prestao madat ne može da obavlja, kako bi ne samo formalno već i u praksi bio uređen međuprostor između rada dvije Vlade. Takođe, a imajući u vidu član 20 stav 3 gdje se navodi da Vlada kojoj je prestao mandat „ne može vršiti postavljenja, davati saglasnosti na postavljenja, osim ako se ona sprovode u skladu sa redovnom procedurom i započetim postupcima“ Agencija je mišljenja da je neophodno u predmetnu odredbu uključiti i imenovanja i razrješenja kao radnje koje Vlada kojoj je prestao mandat ne može vršiti, kako se vođenje kadrovske politike Vlade u ovom kapacitetu ne može podvesti pod tekući posao. Navedeno, posebno imajući u vidu da je ovim članom Nacrta zakona već planirano da Vlada kojoj je prestao madat može određivati vršioce dužnosti.

Na kraju, ali ne manje važno Agencija je mišljenja da je potrebno preporuku GRECO-a, a koja se odnosi na predviđanje mehanizma provjere integriteta (zamjenika) šefa kabineta premijera, kao i imenovanih posebnih savjetnika premijera i potpredsjednika vlade pretočiti u zakonsku normu kroz dodatnu razradu člana 45 Nacrta zakona o Vladi, kako bi osim Etičkog kodeksa, bio predviđen adekvatan zakonski model na osnovu kojeg bi se vršila provjera integriteta ovih lica prilikom njihovog zapošljavanja, a sve u cilju uređenja pitanja potencijalnog sukoba interesa, koji bi, ako se ne tretira na adekvatan način mogao dovesti do zloupotrebe položaja.

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 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.

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 svrhe 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 djelujući 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.

Kad je u pitanju Nacrt zakona o Vladi Crne Gore, Agencija je prepoznala interes da sprovede postupak po službenoj dužnosti na osnovu člana 78 i 79 Zakona o sprječavanju korupcije imajući u vidu da je u proteklom periodu prepoznat nedostatak sistemskog propisa kojim se uređuje način rada i odlučivanja vlade, odnosno njen odnos sa drugim državnim organima, a posebno ovlašćenja koja ima vlada kojoj je prestao mandat, tj. „vlada u tehničkom mandatu“, te sagleda razrađenost pravnih procedura i detektuje norme koje uzrokuju netransparentne i nejasne procedure koje ostavljaju prostor za različite vrste zloupotreba, a time i stvaraju pogodno tle za razvoj raznih vrsta koruptivnih rizika. Navedeno, posebno imajući u vidu da je rad vlade sada uređen u prvom redu Ustavom, kao najvišim pravnim aktom jedne države, a onda i drugim propisima, kao što su Uredba o Vladi Crne Gore ("Sl. list CG", br. 80/08, 14/17, 28/18 i 63/22), Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave ("Sl. list CG", br. 49/22, 52/22, 56/22, 82/22 i 110/22) i Poslovnik Vlade Crne Gore ("Sl. list CG", br. 3/12, 31/15, 48/17 i 62/18), te bi sistemsko uređenje ove oblasti trebalo da doprinese da se smanji broj propisa kojima se uređuju glavna pitanja funkcionisanja vlade, kao i druga povezana pitanja.

Dodatno, Agencija je prišla tekstu Nacrta zakona o Vladi Crne Gore sa budnom pažnjom, a u cilju davanja preporuka radi unaprjeđenja prevencije korupcije, smanjenja rizika od korucije i jačanja etike i integriteta, posebno imajući u vidu da su predmetnim Nacrtom zakona obuhvaćeni najviši nosioci izvršne vlasti u državi.

II PROCJENA RIZIKA OD KORUPCIJE I ANALIZA ČLANOVA NACRTA ZAKONA O VLADI CRNE GORE

Nacrt zakona o Vladi Crne Gore stavljen je na javnu raspravu 21. septembra o.g. (<https://www.gov.me/clanak/program-javne-rasprave-o-tekstu-nacrta-zakona-o-vladi>). U njemu se u članu 1 kaže da uređuje pitanja koja se odnose na sastav Vlade Crne Gore, njen mandat, organizaciju, način rada, odlučivanje, odnos sa drugim državnim organima i druga pitanja od značaja za rad Vlade.

Uređen je sastav Vlade (član 9 do član 17), gdje je u članu 9 Nacrta zakona navedeno da Vladu čine predsjednik Vlade, jedan ili više potpredsjednika i ministri.

Jačanje etike i integriteta visokih funkcionera izvršne vlasti je posebno značajno i više puta prepoznato kao nedostatak kroz rad Agencije za sprječavanje korupcije, zbog čega je Agencija preporučila da se u što skorije vrijeme pristupi izradi Zakona o Vladi, te usvoji Etički kodeks za vršioce najviših funkcija izvršne vlasti, kako bi se uređivanjem ovog pitanja doprinijelo otklanjanju eventualnih rizika od korupcije, a time štutio javni interes, kao imperativ svakog demokratskog društva.

S tim u vezi, podsjećamo da je Agencija za sprječavanje korupcije u drugom kvartalu 2020. godine, u okviru II faze Projekta borbe protiv korupcije, ekonomskog i organizovanog kriminala- „Horizontalni program podrške za Zapadni Balkan i Tursku“ zajedničkim naporima eksperata i službenika u Agenciji pripremila Prijedlog etičkog kodeksa za nosioce najviših funkcija izvršne vlasti u Crnoj Gori, sa smjernicama, kojim se predlaže tekst Etičkog kodeksa za ovu kategoriju lica (https://www.antikorupcija.me/media/documents/Prijedlog_Etickog_kodeksa.pdf), koji je dostavljen Vladi Crne Gore. Nakon navedenog, Vlada Crne Gore je na 40. sjednici od 23. septembra 2021. godine donijela Smjernice za jačanje etike i integriteta visokih funkcionera izvršne vlasti, kao dokument čiji je cilj da pruži podršku visokim funkcionerima izvršne vlasti u poštovanju standarda integriteta u cilju jačanja povjerenja javnosti u obavljanje njihovih dužnosti, afirmacije i unapređenja dostojanstva i ugleda radi ostvarivanja zajedničkog dobra i javnog interesa, kao i jačanja povjerenja građana u rad državnih organa. Smjernice se odnose na predsjednika, potpredsjednika i članove Vlade, državne sekretare u ministarstvima, savjetnike predsjednika i potpredsjednika Vlade, starješine organa uprave, kao i lica kojima je prestala navedena funkcija dvije godine po prestanku funkcije.

U prilog navedenom mišljenju Agencije ide i preporuka GRECO-a koja je proistekla iz V evaluacione runde Izvještaja za Crnu Goru za 2022. godinu, gdje se navodi da je potrebno:

„da i) bude uspostavljen i objavljen etički kodeks (Smjernice o etici) namijenjen licima sa najvišim izvršnim funkcijama (LNIF), koji pokriva relevantna pitanja integriteta (npr. sprečavanje i rješavanje sukoba interesa, kontakte sa lobistima i drugim trećim stranama, postupanje sa povjerljivim informacijama, ograničenja nakon prestanka zaposlenja, itd.), ii) dopunjen odgovarajućim uputstvima i konkretnim primjerima i iii) u kombinaciji sa mehanizmom nadzora i sankcija (stav 50);“

Zbog svega navedenog Agencija je mišljenja da je u ovom poglavlju Nacrta zakona potrebno predvidjeti obavezu donošenja Etičkog kodeksa koji će sadržati etička načela i standarde ponašanja kojih treba da se pridržavaju svi članovi Vlade u obavljanju svojih dužnosti. S tim u vezi, u samom Nacrtu zakona potrebno je načelno predvidjeti i ko bi vršio nadzor nad primjenom i praćenjem poštovanja Etičkog kodeksa i sastav nadležnog tijela uz obavezan princip javnosti i transparentnosti koji navedeno tijelo treba da baštini u svom radu.

Etički kodeks bi trebalo, do adekvatnog zakonskog uređenja, da obuhvati i pravila o poklonima i drugim pogodnostima, posebno pojašnjavanjem definicije „protokolarnih i prigodnih poklona“, kako je navedeno u GRECO Izvještaju za Crnu Goru za 2022. godinu

Takođe, U GRECO Evaluacionom izvještaju za Crnu Goru iz 2010., te evaluacionim izvještajima 2012. i 2014., a za oblast „Transparentnost finansiranja političkih partija“ GRECO evaluacioni tim posebnu pažnju posvetio je korišćenju javnih resursa, uključujući i one u državnom vlasništvu i one u vlasništvu organa lokalne samouprave (ljudski resursi, finansijska i tehnička sredstva) tokom predizbornih kampanja. U navedenim izvještajima ukazano je na to da ova oblast zaslužuje dalju pažnju i bliže praćenje od strane vlasti, kako bi se napravila procjena kako efikasnije sprovesti postojeća/buduća pravila kojima se ograničava korišćenje javnih resursa za partijske aktivnosti i predizborne kampanje, te da postoji potreba da se uvedu jasna pravila i smjernice za korišćenje javnih resursa za partijske aktivnosti i predizborne kampanje. S tim u vezi, Etički kodeks trebalo bi da tretira i aktivnosti javnih funkcionera u predizbornom periodu, koje se prikazuju kao njihov "redovan rad", a suštinski su dio političke promocije i besplatne reklame o trošku građana.

U jednom od svojih ranijih izvještaja iz 2015. godine, a za IV krug evaluacije GRECO je u kontekstu imuniteta naveo kao jedno od zapažanja da ne postoji ustanovljena praksa u pogledu ukidanja imuniteta za krivičnog gonjenje za krivična djela korupcije, te da je u cilju pravednog, objektivnog i jednakog postupanja po zahtjevima za ukidanje imuniteta potrebno se razmotri uvođenje smjernica koje bi sadržavale jasne i objektivne kriterijume, koji će se primjenjivati

prilikom odlučivanja o zahtjevima za skidanje imuniteta od krivičnog gonjenja poslanicima. Ova preporuka, doduše u kontekstu članova Vlade, upućena je Crnoj Gori, kroz Izvjestaj iz 2022. za V krug evaluacije, kojom prilikom je rečeno da se preporučuje da se revidira imunitet koji se daje članovima Vlade kako bi se iz takve zaštite isključila krivična djela koja su eksplicitno povezana sa korupcijom. Agencija smatra ovo pitanje značajnim u cilju formiranja smjernica koje bi u krajnjem dovele do objektivnog i nepristrasnog pristupa u odnosu na pomenuto, te u krajnjem rezultirati usklaćivanjem zaštite kod eventualnog gonjenja nadležnih za predmetna krivična djela.

Dalje, kad je u pitanju član 20 Nacrta zakona, a kojim se uređuje pitanje rada Vlade kojoj je prestao mandat i koja nastavlja rad do izbora Vlade u novom sastavu, Agencija pozdravlja intenciju predlagača Nacrta zakona, da djelovanje Vlade u „tehničkom“ mandatu ograniči na vršenje tehničkih poslova iz svoje nadležnosti i definisanje istih. Ipak, iako se u samom članu Nacrta zakona navodi da predmetni poslovi ne bi trebalo da stvore nove finansijske obaveze, te da se iste odnose na izvršavanje redovnih zakonom utvrđenih finansijskih i drugih obaveza, Agencija je mišljenja da bi Vlada kojoj je prestao mandat trebalo da bude periodično, a u periodu do izbora nove Vlade subjekt posebne revizije Državne revizorske institucije, kao i da je neophodno obezbjediti najveći mogući stepen transparentnosti rada takve Vlade, kako bi prostor za eventualne zloupotrebe bio sveden na minimum usljed pojačane pažnje kako stručne tako i druge zainteresovane javnosti. S tim u vezi, moguće je takvu dopunu člana 20 nacrta Zakona dodatno razraditi u dijelu kojim se uređuje odnos sa drugim institucijama, a posebno u članu 54 kojim se uređuje odnos Vlade i Državne revizorske institucije.

Dodatno, Agencija je mišljenja da je potrebno uložiti dodatan napor da se uredi prostor koji je ostavljen Ustavom Crne Gore za rad Vlade kojoj je prestao mandat, a do izbora nove i taksativno precizirati „u najmanju ruku“ koje radnje Vlada kojoj je prestao madat ne može da obavlja, kako bi ne samo formalno već i u praksi bio uređen međuprostor između rada dvije Vlade. Takođe, a imajući u vidu član 20 stav 3 gdje se navodi da Vlada kojoj je prestao mandat „ne može vršiti postavljenja, davati saglasnosti na postavljenja, osim ako se ona sprovede u skladu sa redovnom procedurom i započetim postupcima“ Agencija je mišljenja da je neophodno u predmetnu odredbu uključiti i imenovanja i razrješenja kao radnje koje Vlada kojoj je prestao mandat ne može vršiti, kako se vođenje kadrovske politike Vlade u ovom kapacitetu ne može podvesti pod tekući posao. Navedeno, posebno imajući u vidu da je ovim članom Nacrta zakona već planirano da Vlada kojoj je prestao madat može određivati vršioce dužnosti.

Aktuelna politička dešavanja ukazala su na potrebu definisanja i rada Vlade u hitnim slučajevima, na telefonskoj sjednici, te je ispravno što je u članu 32 Nacrta zakona posebno razrađeno o kojim se pitanjima na ovaj način ne može odlučivati. Dodatno, cijela glava VI Nacrta zakona, a koja se odnosi na javnost rada Vlade imperativ je svakog društva koje teži dostizanju najvećih demokratskih vrijednosti, te odgovoran potez koji ukazuje na namjeru predlagača zakona da omogući potreban nivo transparentnosti i participativnosti zainteresovane javnosti, koja na ovaj način može da doprinese kvalitetu rada Vlade, a sve u cilju da politike koje proizilaze iz rada ove institucije budu rezultat javnog interesa, a da prostor za favorizovanje pojedinačnih interesa bude eliminisan.

Imajući u vidu da je u članu 93 stav 1 Ustava Crne Gore ("Sl. list CG", br. 1/07, Amandmane I do XVI - 38/13-1) predviđeno da pravo predlaganja zakona i drugih akata imaju Vlada i poslanik, a da je u članu 35 Nacrta zakona o Vladi Crne Gore predviđeno da Vlada donosi uredbе sa zakonskom snagom, uredbе, odluke, strategije, programe, deklaracije, rješenja, zaključke i druge akte, potrebno je predvidjeti koje materijale je predlagač zakona, drugog propisa ili opšteg akta dužan da dostavi uz navedene akte Vladi u cilju njihovog razmatranja, kao što su dokaz o usklađenosti sa pravno-tehničkim pravilima koje utvrđuje Sekretarijat za zakonodavstvo, sprovedena analiza procjene uticaja propisa, te eventualno Obrazac za ocjenu usklađenosti propisa sa odgovarajućim propisima EU (Acquis).

Ovdje je potrebno razmotriti potrebu uvođenja Preliminarne kontrole na rizike od korupcije (sa listom od 23 pitanja), kao obavezne u proceduri izrade predloga zakona koje utvrđuje Vlada Crne Gore, a koju je u formi Inicijative Agencija uputila Vladi i nadležnim ministarstvima 19.7.2022. godine. Potreba uvođenja procjene rizika od korupcije kao obaveznog dijela zakonodavnog procesa, prepoznata je 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. Antikorupcijska procjena zakona kao obavezujuća u zakonodavnom procesu značajno bi osnažila samu nadležnost i ulogu Agencije u dijelu sagledavanja rizika korupcije u normi, kao snažnog preventivnog antikorupcijskog mehanizma, posebno imajući u vidu da su norme koje su predmet pažnje Agencije u okviru ove nadležnosti, one koje mogu proizvesti veliku društvenu štetu, odnosno ostaviti normativni prostor za pojedinačne zloupotrebe, ali i mogućnost za sistemsku korupciju.

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 posebno je značajno jer 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. Zbog navedenog, Preliminarna kontrola na rizike od korupcije (sa listom od 23 pitanja) sastavni je dio ovog Mišljenja.

Dalje, u članu 40 predmetnog Nacrta zakona kaže se da se Godišnji program rada Vlade donosi do kraja tekuće godine za narednu godinu, potrebno je dodati da se navedeni godišnji plan za narednu godinu donosi najkasnije na posljednjoj sjednici Vlade koja se održava u tekućoj godini.

Kada je u pitanju način rada i odlučivanja u poglavlju V Nacrta zakona, u ovom dijelu u članu 31 predviđeno je da državni sekretar može bez prava glasa zamijeniti ministra u slučaju odsustva ili spriječenosti da prisustvuje sjednici Vlade ili stalnom radnom tijelu Vlade. S tim u vezi, a u Zakonu o državnoj upravi ("Sl. list CG", br. 78/18, 70/21 i 52/22) u članu 30 predviđeno da ministarstvo može da ima najviše tri državna sekretara koji za svoj rad odgovaraju ministru i Vladi, da ih imenuje i razrješava Vlada, na predlog ministra, bez javnog konkursa i dužnost im prestaje prestankom mandata ministra.

Takođe, u članu 45 Nacrta zakona o Vladi Crne Gore kaže se da se za vršenje savjetodavnih, analitičkih, stručnih i drugih poslova za potrebe predsjednika Vlade obrazuje Kabinet predsjednika Vlade, a da se djelokrug rada, organizacija poslova i druga pitanja značajna za rad Kabineta predsjednika Vlade bliže uređuju propisom Vlade.

Kad su u pitanju gore navedeni državni sekretari, koji su djelimično definisani u Zakonu o državnoj upravi, a naročito posebni savjetnici koji se postavljaju u cilju obavljanja poslova iz djelokruga rada predsjednika i potpredsjednika Vlade, navedeno pitanje potrebno je dodatno razraditi u predmetnom Nacrtu zakona.

Naime, u Zakonu o državnim službenicima i namještenicima ("Sl. list CG", br. 2/18, 34/19, 8/21 i 37/22 - Odluka US CG) u članu 62 kaže se da „Predsjednik Crne Gore, predsjednik Skupštine Crne Gore i predsjednik Vlade

mogu, radi obavljanja poslova iz djelokruga njihovog rada, imati savjetnike, šefove kabineta i zamjenike šefova kabineta, u skladu sa propisima tih organa; da potpredsjednici Skupštine Crne Gore i potpredsjednici Vlade mogu imati savjetnike, u skladu sa propisima tih organa i da se radna mjesta u kabinetu predsjednika Vlade popunjavaju bez javnog oglašavanja, u skladu sa posebnim propisom.

U odnosu na ovo pitanje, u ranije pomenutom Izvještaju GRECO-a za 2022. godinu kaže se da se određena radna mjesta u kabinetu premijera popunjavaju se bez javnog oglašavanja. (Zamjenika) šefa Kabineta i posebne savjetnike premijera imenuje i razrješava Vlada na prijedlog premijera, po sopstvenom nahođenju, ne pridržavajući se odredbi Zakona o državnim službenicima i namještenicima o prijemu u radni odnos propisanih za državne službenike. Posebni savjetnici potpredsjednika Vlade se na sličan način imenuju i razrješavaju na prijedlog potpredsjednika Vlade. Moraju imati položen državni ispit koji im omogućava da uđu u javnu službu. Međutim, nije potrebna nikakva ex-ante provjera integriteta da bi bili imenovani. Mandat im prestaje kada premijeru prestane mandat, odnosno njihovom ostavkom ili razrješanjem. Imena svih članova kabineta i posebnih savjetnika se javno objavljuju... ETG¹ napominje da se šefovi kabineta i posebni savjetnici premijera, kao i posebni savjetnici potpredsjednika Vlade, imenuju po diskrecionom pravu (zamjenika) premijera, te da se ne vrši provjera integriteta prije njihovog imenovanja. Takve provjere integriteta su važne za sprečavanje bilo kakvog sukoba interesa prije imenovanja, posebno zato što često dolaze iz privatnog sektora i vraćaju se u njega nakon završetka svog radnog odnosa u vladi. S obzirom na njihovu političku ulogu u funkcionisanju državne uprave i njihovom učešću u procesu donošenja odluka, ETG vidi zasluge u pružanju odgovarajućih provjera integriteta i za ove kategorije imenovanih lica. GRECO preporučuje utvrđivanje pravila koja zahtijevaju da se obavljaju provjere integriteta u odnosu na (zamjenika) šefa kabineta premijera, kao i imenovane posebne savjetnike premijera i potpredsjednika Vlade, kao dio njihovog zapošljavanja, u cilju izbjegavanja i upravljanja mogućim rizicima od sukoba interesa.

Zbog gore navedenog zapažanja GRECO-a isti je u svom Izvještaju preporučio da se utvrde pravila koja zahtijevaju da se vrši provjera integriteta (zamjenika) šefa kabineta premijera, kao i imenovanih posebnih savjetnika premijera i potpredsjednika vlade, kao dio njihovog zapošljavanja, u cilju izbjegavanja i rješavanja mogućih rizika sukoba interesa (stav 35), pa je i preporuka Agencije da navedeni zahtjev bude pretočen u zakonsku normu, zbog čega dodatno prepoznamo potrebu donošenja Etičkog kodeksa, te predviđanja adekvatnih

¹ ETG - Evaluacioni tim GRECO

zakonskih modela na osnovu kojih bi se vršila provjera integriteta ovih lica prilikom njihovog zapošljavanja, a sve u cilju uređenja pitanja potencijalnog sukoba interesa, koji bi, ako se ne tretira na način koji dovodi do njegove eliminacije, može dovesti do zloupotrebe položaja.

III ZAKLJUČNE OCJENE

Agencija koristi priliku da naglasi značaj donošenja sistemskog priopisa koji uređuje oblast rada i organizacije Vlade i apeluje kako na predlagača tako i na donosioca propisa da iskoristi mogućnost i ovim propisom uredi sva značajna pitanja koja se odnose na rad Vlade, ali i na uvođenje mehanizma kojim će se integritet nosilaca najviših funkcija izvršne vlasti podići na nivo koji jedno uređeno društvo mora da zadovolji.

U smislu značaja uloge Vlade u proceru predlaganja propisa Agencija je mišljenja da je potrebno predvidjeti koje materijale je predlagač zakona, drugog propisa ili opšteg akta dužan da dostavi uz navedene akte Vladi u cilju njihovog razmatranja, kao što su dokaz o usklađenosti sa pravno-tehničkim pravilima koje utvrđuje Sekretarijat za zakonodavstvo, sprovedena analiza procjene uticaja propisa, te eventualno Obrazac za ocjenu usklađenosti propisa sa odgovarajućim propisima EU (Acquis). Takođe, Agencija je mišljenja da je u ovom dijelu nužno razmotriti potrebu uvođenja Preliminarne kontrole na rizike od korupcije (sa listom od 23 pitanja), kao obavezne u proceduri izrade predloga zakona koje utvrđuje Vlada Crne Gore imajući u vidu da bi jačanje antikorupcijske procjene zakona kao snažnog preventivnog mehanizma Agencije dodatno doprinijelo smanjenju normativnog prostora za pojedinačne zloupotrebe, kao i mogućnost za pojavu sistemske korupcije. Uvođenjem Preliminarne kontrole na rizike od korupcije u propisima, smanjila bi se mogućnost da se zloupotrebe ostvaruju u okviru postojećeg zakonskog poretka, što bi bio pozitivan korak ka institucionalizaciji borbe protiv korupcije, kojim bi Vlada Crne Gore, pokazala stvarnu volju za borbu protiv korupcije izgradnjom efikasnog insitucionalnog i normativnog okvira. Ovo pitanje posebno je značajno jer 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.

Kompletna glava VI Nacrta zakona, koja se odnosi na javnost rada Vlade, imperativ je svakog društva koje teži dostizanju najvećih demokratskih vrijednosti, te odgovoran potez koji ukazuje na namjeru predlagača zakona da omogući potreban nivo transparentnosti i participativnosti zainteresove javnosti,

koja na ovaj način može da doprinese kvalitetu rada Vlade, a sve u cilju da politike koje proizilaze iz rada ove institucije budu rezultat javnog interesa, a da prostor za favorizovanje pojedinačnih interesa bude eliminisan. Takođe, posebno je ispravno dati značaj definisanju načina rada Vlade u hitnim slučajevima, na telefonskoj sjednici, odnosno definisanje onoga što ne može biti predmet ovih sjednica.

Sa druge strane, ono što je u više navrata prepoznato kao nedostatak propisa kojima se uređuje način rada Vlade, a kao preporuka formulirano i sa relevantnih međunarodnih adresa je potreba donošenja Etičkog kodeksa koji će sadržati etička načela i standarde ponašanja kojih treba da se pridržavaju svi članovi Vlade u obavljanju svojih dužnosti. S tim u vezi, u samom Nacrtu zakona potrebno je načelno predvidjeti donošenje Etičkog kodeksa, kao i osnivanje i sastav tijela koje bi vršilo nadzor nad njegovom primjenom i poštovanjem, uz obavezan princip javnosti i transparentnosti koji navedeno tijelo treba da baštini u svom radu.

Sam Etički kodeks trebalo bi da obuhvati pitanja koja su prepoznata kao rizična u smislu djelovanja javnog funkcionera, a koja mogu da dovedu u pitanje njegov integritet i odgovornost u vršenju funkcije, a posebno ona koja se odnose na definisanje: smjernica o poklonima i drugim pogodnostima uz pojašnjavanje definicije „protokolarnih i prigodnih poklona“, jasnih pravila i smjernica za korišćenje javnih resursa za partijske aktivnosti i predizborne kampanje, te smjernica koje se odnose na revidiranje imuniteta koji se daje članovima Vlade u cilju „uskraćivanja“ takve zaštite za krivična djela koja su eksplicitno povezana sa korupcijom.

Kad je u pitanju član 20 Nacrta zakona o Vladi, a iako se u predmetnom članu Nacrta zakona navodi da se djelovanje Vlade u „tehničkom“ mandatu ograničava na vršenje tehničkih poslova koji ne bi trebalo da stvore nove finansijske obaveze, te da se iste odnose na izvršavanje redovnih zakonom utvrđenih finansijskih i drugih obaveza, Agencija je mišljenja da bi Vlada kojoj je prestao mandat trebalo da bude, periodično, a u periodu do izbora nove Vlade, subjekt posebne revizije Državne revizorske institucije, kao i da je neophodno obezbjediti najveći mogući stepen transparentnosti rada takve Vlade, kako bi prostor za eventualne zloupotrebe bio sveden na minimum, usljed pojačane pažnje kako stručne tako i druge zainteresovane javnosti.

Dodatno, Agencija je mišljenja da je potrebno uložiti dodatani napor da se uredi prostor koji je ostavljen Ustavom Crne Gore za rad Vlade kojoj je prestao mandat, a do izbora nove i taksativno precizirati „u najmanju ruku“ koje radnje Vlada kojoj je prestao mandat ne može da obavlja, kako bi ne samo formalno već i u praksi bio uređen međuprostor između rada dvije Vlade. Takođe, a imajući u

vidu član 20 stav 3 gdje se navodi da Vlada kojoj je prestao mandat „ne može vršiti postavljenja, davati saglasnosti na postavljenja, osim ako se ona sprovede u skladu sa redovnom procedurom i započetim postupcima” Agencija je mišljenja da je neophodno u predmetnu odredbu uključiti i imenovanja i razrješenja kao radnje koje Vlada kojoj je prestao mandat ne može vršiti, kako se vođenje kadrovske politike Vlade u ovom kapacitetu ne može podvesti pod tekući posao. Navedeno, posebno imajući u vidu da je ovim članom Nacrta zakona već planirano da Vlada kojoj je prestao madat može određivati vršioce dužnosti.

Na kraju, ali ne manje važno Agencija je mišljenja da je potrebno preporuku GRECO-a, a koja se odnosi na predviđanje mehanizma provjere integriteta (zamjenika) šefa kabineta premijera, kao i imenovanih posebnih savjetnika premijera i potpredsjednika vlade pretočiti u zakonsku normu kroz dodatnu razradu člana 45 Nacrta zakona o Vladi, kako bi osim Etičkog kodeksa, bio predviđen adekvatan zakonski model na osnovu kojeg bi se vršila provjera integriteta ovih lica prilikom njihovog zapošljavanja, a sve u cilju uređenja pitanja potencijalnog sukoba interesa, koji bi, ako se ne tretira na adekvatan način mogao dovesti do zloupotrebe položaja.

DIREKTORICA
Jelena Perović



Prilog: Preliminarna kontrola na rizike od korupcije (sa listom od 23 pitanja)

Preliminarna kontrola na rizike od korupcije

Naziv nacrtu zakona		
Naziv institucije	Sektor /odsjek	Faza zakonodavnog procesa
Preliminarna procjena rizika od korupcije		
Pitanja	Popunjava predlagač nacrtu zakona	Popunjava evaluator nacrtu zakona
1. <i>Da li se nacrtom zakona uređuje jedna od 7 rizičnih oblasti (policija, zdravstvo, obrazovanje, urbanizam, javne nabavke, privatizacija i lokalna samouprava)? Objasni.</i>		
2. <i>Da li nacrt zakona stvara isključive ili nejednake uslove za subjekte zadužene za sprovođenje zakona? Objasni.</i>		

<p>3. <i>Da li postoje očigledne pravne praznine, nedostaci ili odredbe u nacrtu zakona koje dozvoljavaju dvosmisleno tumačenje? Objasni</i></p>		
<p>4. <i>Da li su ciljevi (koji se žele postići propisom) usklađeni sa odredbama zakona? Objasni.</i></p>		
<p>5. <i>Da li regulatorni obim nacrtu zakona u dovoljnoj mjeri pokriva relevantnu oblast? Objasni.</i></p>		
<p>6. <i>Da li je nacrt zakona, sa predviđenim regulatornim pretpostavkama, kreiran u cilju ostvarivanja profita ili drugih benefita za račun određenog/ih subjekt(a)ta? Objasni.</i></p>		
<p>7. <i>Da li će javni funkcioner koji je na čelu institucije koja je predlagač zakona imati lični interes od efekata primjene zakona (etičke povrede)? Objasni.</i></p>		
<p>8. <i>Da li su nacrtom zakona predviđeni adekvatni mehanizmi za njegovo sprovođenje i da li su u samom zakonu definisana prava i obaveze za subjekte zadužene za implementaciju zakona ili je predviđeno da će neka od ovih pitanja biti regulisana podzakonskim aktima? Objasni.</i></p>		

<p>9. <i>Da li je u nacrtu zakona definisana vrsta odgovornosti subjekata zaduženih za sprovođenje odredaba zakona? Objasni.</i></p>		
<p>10. <i>Da li su kontrolni mehanizmi definisani nacrtom zakona? Objasni.</i></p>		
<p>11. <i>Da li su predviđene sankcije za slučajeve povrede zakonskih normi? Objasni.</i></p>		
<p>12. <i>Da li je u nacrtu zakona propisana jasna procedura za izricanje sankcija? Objasni.</i></p>		
<p>13. <i>Da li je nacrtom zakonskog akta propisano da je subjekt koji odlučuje o davanju prava, uvođenju ograničenja i izricanju sankcija, odvojen od subjekta koji kontroliše (nadzire) zakonitost i sprovođenje ovih odluka. Objasni.</i></p>		
<p>14. <i>Da li nacrt zakona ima značajne ekonomske/finansijske efekte? Objasni.</i></p>		
<p>15. <i>Da li je nacrt zakona bio predmet lobiranja? Objasni.</i></p>		

<p>16. Da li se nacrt zakona odnosi na izmjenu izbornih mehanizama ili finansiranje političkih partija? Objasni.</p>		
<p>17. Da li se nacrtom zakona bitnije mijenja struktura javne uprave? Objasni.</p>		
<p>18. Da li je transparentnost obezbjeđena objavljivanjem javne rasprave? Objasni.</p>		
<p>19. Da li nacrt zakona predviđa transparentan proces donošenja odluka? Objasni.</p>		
<p>20. Da li nacrt zakona definiše listu opravdanih slučajeva u kojima se određene odredbe ne primenjuju? Objasni.</p>		
<p>21. Da li se u nacrtu zakona definišu rokovi za administrativne postupke? Objasni.</p>		
<p>22. Da li nacrt zakona povećava rizik od pojave sukoba interesa javnih službenika? Objasni.</p>		

23. Ostala relevantna pitanja. Objasni.		
---	--	--

Predlagač zakona:

Evaluator:

(naziv institucije)

(potpis) (datum)

Agencija za sprječavanje korupcije

(naziv institucije)

(potpis) (datum)