

**ZAPISNIK**  
**sa 53. sjednice Savjeta Agencije za sprječavanje korupcije**  
**održane 9. jula 2021. godine**

Sjednica je počela u 10.00 sati.

Predsjedavao je Momčilo Radulović, predsjednik Savjeta ASK.

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

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

Sjednica je bila otvorena za predstavnike medija.

Za 53. 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 na prethodnoj sjednici Savjeta ASK ukazano na važnost uloge Agencije u postupku izrade i usvajanja zakonske regulative, u smislu pravovremenog ukazivanja na rizike od korupcije u zakonskim tekstovima i davanja preporuka za njihovo otklanjanje.

Kazao je da je Agencija u prethodnom periodu donijela niz mišljenja na zakonske tekstove, uključujući i zakone koji su izazvali veliku pažnju javnosti. Neka od njih su: Mišljenje na Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnom tužilaštvu i Prijedlog zakona o Tužilaštvu za organizovani kriminal i korupciju, kao i Mišljenje na Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima i namještenicima.

U svakom od navedenih mišljenja prepoznati su antikorupcijski rizici i date preporuke za njihovo otklanjanje. Međutim, ovdje se otvara pitanje poštovanja datih preopruka od strane izvršne i zakonodavne vlasti, imajući u vidu da preporuke nemaju obavezujući karakter.

Dodao je da je u pripremi za sjednicu, Savjetu ASK dostavljena Informacija koja sadrži ukupne aktivnosti Odsjeka, kao i pregled do sada donesenih mišljenja.

Prije otvaranja rasprave, na poziv predsjedavajućeg, **Milica Popović** je predstavila Informaciju o aktivnostima Odsjeka za praćenje propisa i davanje mišljenja na propise iz oblasti antikorupcije (*Informacija je sastavni dop ovog zapisnika – Aneks 1*).

Nakon otvaranja rasprave, **Goranka Vučinić** je pitala da li se može govoriti o potencijalnoj korupciji ukoliko poslanik ponovno glasa za isti zakonski tekst koji je već jednom proglašen neustavnim, a na osnovu kojeg je ostvario određene beneficije za sebe.

**Milica Popović** je odgovorila da se u konkretnom slučaju može govoriti o etičnosti poslanika, a što je pitanje za Komisiju za etiku Skupštine Crne Gore. Navedeno pitanje bi trebalo regulisati budućim zakonom o Skupštini, a što bi mogla da bude inicijativa koja će doći od Agencije za sprječavanje korupcije.

U odnosu na podatak da je u toku razmatranje dokumentacije vezane za proces izrade i usvajanja Zakona o fiskalizaciji u prometu proizvoda i usluga, Zakona o radu, kao i Statuta Nacionalne turističke organizacije, **Momčilo Radulović** je pitao šta je konkretno problematično u navedenim zakonima hoće li imati prostora za izradu mišljenja u odnosu na navedena akta.

**Milica Popović** je odgovorila da je Nacionalna turistička organizacija, za predsjednika Nadzornog odbora imenovala lice koje je ujedno savjetnik direktora. Pojasnila je da su interna akta NTO su to omogućavala, pa Agencija nije mogla da donese odluku o nespojivosti funkcija, ali je utvrdila da postoji mogućnost da se da preporuka za hitnu izmjenu internih akata, kako bi se onemogućilo da službenici budu članovi nadzornog odbora.

Kada je u pitanju Zakon o radu, uočeno je da nije ispoštovana procedura za donošenje zakonskog akta, tj. da navedeni akt nije bio predmet javne rasprave, posebno u dijelu uključivanja sindikata radnika i Unije poslodavaca u postupak donošenja tog akta.

Kada je u pitanju Zakon o fiskalizaciji u prometu proizvoda i usluga, kazala je da je potrebno usklađivanje sa Zakonom o porezu na dodatu vrijednost, u dijelu obveznika primjene tog zakona. Agencija bi u ovom slučaju mogla da uputi inicijativu prema Vladi za usklađivanje zakona, uz pozivanje na međunarodne standarde.

**Goranka Vučinić** je izrazila zaodovoljstvo rezultatima Odsjeka i kvalitetom donesenih mišljenja, dodajući da je srećan okolnost to što su prethodna i sadašnja načelnica veoma stručne, te da bi u tandemu dale veliki doprinos radu ASK. Smatra da je potrebno uspostaviti saradnju sa Skupštinom i Vladom Crne Gore, kako bi se date preporuke bile implementirane u zakonske tekstove, jer se pokazalo da su mišljenja koja je ASK dala stručna i veoma dobro pravno utemeljena. Dodala je da je Savjet ASK dao doprinosu promociji Odsjeka na način što je inicirao dostavljanje mišljenja predlagачu, Skupštini CG i Savjetu ASK.

**Gavrilo Čabarkapa** je ocijenio da su u proteklom periodu donesena kvalitetna mišljenja, koje je potrebno promovisati. Trebalo bi uložiti dodatne napore za kadrovsko jačanje Odsjeka, imajući u vidu da je zadatak te organizacione veoma važan.

Nakon završene rasprave, **predsjedavajući** je konststovao da se Savjet ASK upoznao sa Informacijom o aktivnostima odsjeka za praćenje propisa i davanje mišljenja na propise iz oblasti antikorupcije.

### **Druga tačka: Tekuća pitanja**

Dogovoreno je da se termin 54. sjednice odredi naknadno.

-----  
Savjet ASK, na 53. sjednici, usvojio je sljedeće

### **ZAKLJUČKE I/ILI KONSTATACIJE:**

1. Savjet ASK se upoznao sa sa Informacijom o aktivnostima odsjeka za praćenje propisa i davanje mišljenja na propise iz oblasti antikorupcije.
2. Dogovoreno je da se termin 54. sjednice odredi naknadno.

Sjednica je zaključena u 10.50h

Broj 00 – 1543/2

Podgorica, 26. jul 2021. godine

**SEKRETARKA SAVJETA**

Aleksandra Vojinović, s.r.

**PREDSJEDNIK SAVJETA**

Momčilo Radulović, s.r.



**Crna Gora**  
**Agencija za sprječavanje korupcije**

Broj: 03-04-

Datum: 5. jul 2021. godine

**SAVJET AGENCIJE ZA SPRJEČAVANJE KORUPCIJE**

gđin Momčilo Radulović, predsjednik Savjeta

Poštovani gospodine Raduloviću,

Za potrebne održavanja 53. sjednice Savjeta Agencije za sprječavanje korupcije, u prilogu dostavljamo Informaciju o aktivnostima Odsjeka za praćenje propisa i davanje mišljenja na propise iz oblasti antikorupcije.

S poštovanjem,

DIREKTORICA

Jelena Perović, 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, u dijelu davanja mišljenja na propise, 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. Pristupiti analizi rezultata rada cijelih radnih grupa i timova i javno objaviti takvo mišljenje je velika odgovornost i zbog toga prethodi detaljan rad prije sačinjavanja svakog pojedinačnog mišljenja.

Uzroci rizika od korupcije u samim zakonskim normama mogu biti različiti. Najčešći su nejasne, neprecizne i nerazumljive norme koje otvaraju mogućnost za različita diskreciona tumačenja, upotreba različitih termina u zakonu, široka diskreciona 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.

Ova nadležnost kao snažan antikorupcijski preventivni mehanizam postoji u većini država članica EU i sjevernoameričkim državama gdje postoje smjernice i pravila za izradu propisa kojima su obuhvaćena i pitanja procjene rizika korupcije. U Evropskoj uniji se aktivno radi na uspostavljanju šire aktivnosti koja bi pratila sve faze donošenja zakona: tzv. legislative footprint kako bi se u svim fazama postupka moglo intervenisati za slučaj neprimjerenih uticaja na donošenje propisa ili donošenja normi u interesu određenih a na štetu javnog interesa.

Kako je sama nadležnost relativno od skoro uvedena u crnogorsko zakonodavstvo bitno je napraviti jasnu razliku između ove nadležnosti Agencije od drugih, sličnih analiza zakonskih tekstova. Tu se prije svega misli na:

- analizu usklađenosti sa Ustavom i zakonima Crne Gore što je u nadležnosti Ustavnog suda,
- usklađenost sa pravnim sistemom Crne Gore što je nadležnost Sekretarijata za zakonodavstvo,
- usklađenost sa evropskim standardima, mimo oblasti antikorupcije, što je obaveza predlagača prilikom popunjavanja tabele uskladenosti predloga propisa sa pravnom tekovinom EU, koja se kontroliše od strane ministarstva vanjskih poslova i u konačnom nadležnost Skupštinskog Odbora za evropske integracije,

- razlikovanje od pravnih stavova Vrhovnog suda Crne Gore koji su rezultat namjere da se ujednači sudska praksa po pojedinim pitanjima.

Ova nadležnost temelji se 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 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 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 antikorupcijskih 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 u donošenju određenog normativnog akta mogu da se pojave, sa praktičnim primjerima koji treba da ilustruje 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 biće predmet analize međunarodnog eksperta koji će biti angažovan u sklopu podrške koju UNDP pruža Agenciji, posebno njen dio koji se odnosi na listu rizika, a sve u cilju lakše i objektivnije identifikacije budućih propisa koji bi bili predmet analize Agencije. Dodatno, zadatak eksperta biće i uporedna analiza o potrebi 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.

Druga važana 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, pa će u periodu koji slijedi proces rada na izradi mišljenja biti prilagođen kako bi službenici Odsjeka mogli da koriste benefite aplikacije i istovremeno je razvijaju i unapređuju. Izrađeno je uputstvo o načinu korištenja CPL alata i sprovedeno testiranje aplikacije od strane zaposlenih u Odsjeku.

Navdeno je ujedno bila i prva aktivnost kojom je zvanično označen početak nove faze projekta *Southeast Europe – Together Against Corruption* (SEE-TAC), koji sprovode Regionalna antikorupcijska inicijativa (RAI) i Kancelarija Ujedinjenih nacija za droge i kriminal (UNODC), a čiji je jedan od korisnika i ASK. Kako je ASK sprovela testiranje aplikacije, dogovoreno je da će na osnovu sugestija i komentara, naredne aktivnosti biti raspisavanje tendera na kome će se nadmetati kompanije koje će moći da ispune zahtjeve i očekivanja ASK 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 proisteci iz njegove primjene. To podrazumijeva dosta istraživačkog rada, upoznatost sa sistemom državne uprave i uopšte javnog sektora, 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 praćeno u štampanim medijima u Crnoj Gori. U ovoj godini donešeni su Mišljenje na Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnom tužilaštvu, Mišljenje na Predlog zakona o Tužilaštvu za organizovani kriminal i korupciju, Mišljenje na Zakon o sportu i Mišljenje na Odluku o Nacionalnom savjetu za borbu protiv korupcije na visokom nivou, a u fazi nactra

su Mišljenje na Odluku o načinu i kriterijumima za rješavanje stambenih potreba funkcionera i Mišljenje na Zakon o izmjenama i dopunama Opšteg zakona o obrazovanju i vaspitanju.

Takođe, kad je u pitanju Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, nad čijom primjenom Agencija vrši nadzor, a tokom njegove primjene, Agencija je utvrdila da nema formalne preduslove za pokretanje prekršajnih postupaka protiv koalicija i grupa birača, budući da isti nijesu definisani Zakonom o prekršajima, niti imaju status pravnih lica. Naime, Agencija vrši nadzor nad radom političkih subjekata, koji su, u smislu Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja političke partije, koalicije, grupe birača i kandidati za izbor Predsjednika Crne Gore. Sa druge strane, po trenutno važećem Zakonu o prekršajima, prekršajnu odgovornost imaju fizičko lice, pravno lice, odgovorno lice u pravnom licu i odgovorno lice u državnom organu, organu državne uprave, organu lokalne samouprave i lokalne uprave, odnosno preduzetnik, ali ne i koalicije i grupe birača. Shodno navedenom, Agencija je uputila inicijativu Skupštini Crne Gore za izmjenu i dopunu Zakona o prekršajima, po hitnom postupku, kako bi došlo do usaglašavanja Zakona o prekršajima sa Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, na način što će se, u članu 15 Zakona o prekršajima, u subjekte prekršajne odgovornosti uvrstiti i politički subjekti i odgovorno lice u političkom subjektu, kako bi se unaprijedio normativni okvir i stvorili formalni preduslovi za primjenu Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja.

Odsjek trenutno razmatra relevantnu dokumentaciju vezanu za proces izrade i usvajanja Zakona o fiskalizaciji u prometu proizvoda i usluga i njegovoj usaglašenosti sa Zakonom o PDV-u, Zakona o radu, kao i Statuta Nacionalne turističke organizacije u odnosu na Zakon o turističkim organizacijama, a u odnosu na potrebu uvođenja odredbi kojima se definiše sukob interesa, te će shodno preliminarnim zaključcima biti sprovedene dalje procedure u cilju eventualne izrade mišljenja

U nastavku je pregled mišljenja o procjeni podložnosti zakona i drugih propisa na rizike od korupcije koja su urađena u 2021. godini, kao i mišljenja čija priprema je u finalnoj fazi.

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

### **1. MIŠLJENJE NA PREDLOG ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O DRŽAVNIM SLUŽBENICIMA I NAMJEŠTENICIMA**

Prije nego što budu navedena sva mišljenja koja su pripremljena ovoj godini, zbog značaja zakona treba prvo pomenuti Mišljenje na Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima i namještenicima koje je objavljeno 28.12.2020.

Sprovodeći postupak po službenoj dužnosti na osnovu člana 79 Zakona o sprječavanju korupcije, a cijeneći da je Zakon o državnim službenicima i namještenicima važan antikorupcijski instrument za jačanje integriteta i prevenciju korupcije u sistemu državne uprave Agencija je sačinila Mišljenje na Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima i namještenicima koji je dostavljen Skupštini Crne Gore 11. decembra 2020. godine, br. 23-2/20-4. U navedenom mišljenju Agencija je, postupajući po službenoj dužnosti, posebno analizirala kategorizaciju radnih mjesta koja se odnose na nivo, zvanja i uslove u okviru određenih kategorija predviđenih važećim propisom, a čija se izmjena predlaže Predlogom zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima i namještenicima br. 23-2/20-4.

U mišljenju je konstatovano da će se izmjene predviđene Predlogom zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima i namještenicima (članovi Predloga zakona 1-7), a koje se odnose na izmjenu uslova u okviru postojećih kategorija državnih službenika i namještenika predviđenih važećim propisom odraziti na sistemsko regulisanje prava, obaveza i odgovornosti državnih službenika i namještenika, što se direktno odnosi na kvalitet rada, nepristrasnost, transparentnost i jačanje povjerenja u rad državnih organa.

Dodatno, navedeno je da posebno osmišljeni kriterijumi u važećem Zakonu, koji gradiraju zvanja u okviru postojećih kategorija i nivoa doprinose upravljanju ljudskim resursima koje je zasnovano na jasnim i objektivnim kriterijuma, time uspostavljajući princip napredovanja po zaslugama što predstavlja jasan stimulans i podstrek za zalaganje zaposlenih u okviru državne uprave i samim tim utiče na unapređenje kvaliteta rada cijelog sistema.

Tako je preporuka Agencije za sprječavanje korupcije bila da unapređenje zakonskih rješenja koja se odnose na uslove za obavljanje poslova u okviru postojećih kategorija i nivoa radnih mjesta treba da bude predmet javne rasprave, kako bi stručna i zainteresovana javnost mogla dati svoj doprinos u cilju formulisanja najboljih rješenja sistemskog zakona koji reguliše prava, obaveza i odgovornosti državnih službenika i namještenika, sve u cilju poboljšanja kvaliteta rada i jačanja povjerenja u rad državnih organa.

## 2. MIŠLJENJE NA ZAKON O SPORTU

Postupajući po pitanju novinara ND Vijesti, a koje se odnosilo na to da li je ministar sporta Nikola Janovića bio u sukobu interesa kada je predlagao Zakon o sportu, odnosno da li je on bio u sukobu interesa kada je predložio odredbu kojom je smanjena starosna granica za početak isplate doživotne naknade za status vrhunskog sportiste sa 40 godina života na 35 godina života, Agencija je donijela mišljenje izvršila uvid u javno dostupna dokumenta, sproveda opštu procjenu rizika od korupcije i analizirala članove Zakona o sportu koji se odnose na status sportiste sa vrhunskim reprezentativnim rezultatom (član 29) i ostvarivanje prava na doživotnu mjesečnu naknadu (član 72).

Nakon što je izvršila uvid u javno dostupna dokumenta vezana za cjelokupan proces izrade i usvajanja navedenog propisa i relevantnu dokumentaciju predlagača Zakona, Agencija za sprječavanje korupcije je zaključila da je predlagač Zakona, odnosno Ministarstvo sporta i mladih omogućilo učešće zainteresovane javnosti u pripremi zakona kako kroz organizovanje javne rasprave, tako i kroz konsultovanje stručne javnosti, kao jednog od preventivni mehanizama u borbi protiv korupcije i time, u fazi izrade Nacrta, odnosno Predloga Zakona, obezbjedilo potreban nivo transparentnosti i participativnosti kad je u pitanju postupak izrade Zakona i doprinijelo stvaraju uslova u kojima je prostor za favorizovanje pojedinačnih interesa na štetu javnog interesa sveden na minimum.

Dalje, Agencija je na osnovu uporedne analize zakonskih rješenja konstatovala da kad je u pitanju član 72 Zakona o sportu, koji se odnosi na ostvarivanje prava na doživotnu mjesečnu naknadu, kao i kad su u pitanju međunarodni propisi koji uređuju ovu oblast, ne postoji međunarodni standard koji definiše koja je starosna granica adekvatna za ostvarivanje prava na doživotnu mjesečnu naknadu. Ipak, u odnosu na konkretno novinarsko pitanje, a na osnovu dostupne dokumentacije konstатовano je da je Nikola Janović, kao sportista kome je utvrđen status vrhunskog sportiste izmjenom predmetnog Zakona, odnosno smanjenjem starosne granice za ostvarivanje prava na doživotnu mjesečnu naknadu ostvario materijalnu dobit, te je njegova uloga u procesu donošenja Zakona, kao ministra koji ima navedeni sportski status mogla da dovede u sumnju objektivnost i nepristrasnost u vršenju javne funkcije.

Međutim, sagledavajući postojeći zakonodavni okvir, Agencija je zapazila da u konkretnom slučaju, kao i u svim sličnim slučajevima koji će nastupiti ili su

nastupili, nedostaju odredbe koje se tiču postupka izuzeća visokog funkcionera izvršne vlasti, koji bi se mogli naći u ovakvoj ili sličnoj situaciji, kada primjena nekog zakona može dovesti do poboljšanja materijalnog položaja ili ostvarivanja nekog drugog prava samog funkcionera ili člana njegove porodice. Ovo posebno imajući u vidu da se svaki zakon odnosi na neodređeni broj ljudi, te efekti primjene zakona mogu se odnositi i na same donosiocce, kako predlagače zakona, tako i poslanike koji donose zakone, a koji proglašava predsjednik države, ali zato je i predviđena posebna procedura za donošenje zakona, a sami postupak je podjeljen u više faza, u kojoj najviše i treba da dođe do izražaja kontrola jedne grane vlasti u odnosu na drugu, a što vodi uspostavljanju balansa izvršene i zakonodavne vlasti.

Na osnovu sprovedenih analiza na kraju je konstatovano da u konkretnom slučaju, ministar sporta i mladih nije imao zakonsku mogućnost da zatraži svoje izuzeće, kako se nije radilo o konkretnom pravnom poslu ili upravnom aktu čija bi se primjena samo na njega odnosila, da bi imao mogućnost da zatraži mišljenje Agencije da li postoji sukob interesa. Tako je zaključeno da je Ministarstvo, pripremajući nacrt zakona u okviru međuresorne radne grupe čiji član nije bio i sam ministar Janović, sprovodeći javnu raspravu o svim značajnim pitanjima, te izrađujući uporedne analize zakonodavnog okvira zemalja regiona kao i članica EU u datoj situaciji uradilo ono što je bio jedini mogući garant prevenciji korupcije.

Ipak, zbog navedene, kao i svih budućih situacija, Agencija je preporučila da se u što skorije vrijeme pristupi izradi Zakon o Vladi, koji će predvidjeti institut izuzeća ministra i predsjednika Vlade, kao i proceduru njihovog zamjenjivanja u ovakvim i slučajnim situacijama, te da se usvoji Etički kodeks za vršioce najviših funkcija izvršne vlasti, čiji je predlog Agencija u saradnji sa ekspertima Savjeta Evrope već izradila i dostavila Ministarstvu pravde i ljudskih i manjinskih prava.

### **3. MIŠLJENJE NA PREDLOG ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O DRŽAVNOM TUŽILAŠTVU BROJ 23-2/21-2 (EPA:133 XXVII) I PREDLOG ZAKONA O TUŽILAŠTVU ZA ORGANIZOVANI KRIMINAL I KORUPCIJU BROJ 23-2/21-2 (EPA:127 XXVII)**

Postupajući po službenoj dužnosti, a imajući u vidu društveni uticaj Zakon o tužilaštvu i Zakona o specijalnom tužilaštvu, kao sistemskih zakona kojima se uređuje nezavisnost pravosuđa, kao krajni i najvažniji garant demokratskog funkcionisanja institucija i garant pravne sigurnosti građana, Agencija je sagledala

sva dostupna akta koja se odnose na navedeno pitanje, a iz ugla svojih nadležnosti.

U svom mišljenju, podsjećanja radi, konstatovano je da su u julu 2013. godine usvojene ustavne promjene u cilju smanjenja političkog uticaja na imenovanje visokih funkcionera u pravosuđu obezbjeđivanjem transparentnih procedura i izbora zasnovanih na zaslugama uz uvođenje kvalifikovane većine i deblokirajućeg mehanizma kod Skupštine. Navedenim ustavnim izmjenama Tužilački savjet uveden je kao ustavna kategorija sa zadatkom da kroz ostvarivanje svojih nadležnosti obezbjeđuje samostalnost Državnog tužilaštva i tada mu je povjeren širok spektar nadležnosti koji obuhvataju izbor, imenovanje, napredovanje, upućivanje na drugo radno mjesto, izricanje kazni i razrješenje tužilaca, koje su ključne u pogledu karijere tužilaca. Tom prilikom, u procesu izrade teksta propisa konsultovana je javnost, te svi relevantni međunarodni partneri, među kojima su i eksperti Evropske komisije i Venecijalne komisije, dok je prilikom procesa pripreme i podnošenja navedenog propisa Skupštini Crne Gore, navedeni element javnosti je izostao. Organizovanje javnih rasprava i konsultacija javnosti u svim fazama zakonodavnog postupka, kao i domaćih i međunarodnih partnera, prilikom pripreme zakona kojima se bitno mijenja način uređivanja nekog pitanja, ili u konkretnom slučaju kada se radi o pitanjima koja mogu biti predmet posebnog zanimanja javnosti, poželjno je, a i neophodno. Na ovaj način predlagač omogućuje da se iskristališu rješenja kojima se utvrđuje javni interes i unaprijedi kvalitet samog propisa, a prostor za favorizovanje pojedinačnih interesa na štetu javnog interesa svodi na minimum.

Analizirajući odredbe Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnom tužilaštvu, a koje se odnose na Tužilački savjet, Agencija je pozvala predlagača da u cilju minimalizovanja političkog uticaja prilikom izbora članova Tužilačkog savjeta, razmotri odredbe iz Predloga Zakona kojima se predviđa 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). U mišljenju je konstatovano da predmetna izmjena zasigurno nije na liniji stvaranja uslova neophodnih za pristupanje Crne Gore Evropskoj Uniji i zadovoljenja međunarodnih principa koji govore u prilog tome da je nezavisnost tužilaca neodvojiva od vladavine prava.

U odnosu na Predlog zakona o Tužilaštvu za organizovani kriminal i korupciju, a koji pored izmjene naziva organa i nosilaca funkcije u navedenom organu, ne sadrži odstupanja od važećeg Zakona o specijalnom tužilaštvu, osim novine u članu 48, koji se odnosi na status glavnog specijalnog tužioca i specijalnih

tužilaca koji bi eventualnim usvajanjem navedenog Predloga zakona imali status neraspoređenih tužilaca, Agencija je zaključila da namjera predlagača ne korespondira međunarodnim standardima u ovoj oblasti koji štite stalnost tužilačke funkcije i navela da ne podržava izmjene postojećih zakona, čija je jedina svrha lišavanje funkcija nosilaca javnih ovlaštenja, bez prethodnog dovođenja u pitanje njihovih sposobnosti u zakonom utvrđenim postupcima, čime im se između ostalog uskraćuje mogućnost da ospore prestanak svog mandata pred nadležnim sudovima.

#### **4. MIŠLJENJE NA ODLUKU O NACIONALNOM SAVJETU ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE NA VISOKOM NIVOU („SLUŽBENI LIST CG“ BR. 125/20 I BR. 11/21)**

Nacionalni savjet za borbu protiv korupcije na visokom nivou obratio se Agenciji za sprječavanje korupcije zahtjevom za davanje mišljenja da li su članovi Nacionalnog savjeta, koji nijesu državni službenici, dužni da, kao članovi tog tijela, podnesu izvještaj o prihodima i imovini, te istim povodom dostavio i Odluku o osnivanju Savjeta, Poslovnik o radu i Rješenje o imenovanju Nacionalnog savjeta. S tim u vezi, Agencija je izvršila uvid u dostavljenju dokumentaciju i odlučila da sprovede postupak po službenoj dužnosti na osnovu člana 78 i 79 Zakona o sprječavanju korupcije, te sagleda sva dostupna akta koja se odnose na navedeno pitanje.

Tako je donijela mišljenje koje se odnosi na Odluku o nacionalnom savjetu za borbu protiv korupcije na visokom nivou, u kome je ukazala da je ista donijeta suprotno odredbi člana 12 Uredbe Vlade Crne Gore, te da član 3, 5, 6, 7 i 9 navedeno Odluke kojom je osnovan Nacionalni savjet za borbu protiv korupcije na visokom nivou mogu dovesti do potencijalnih rizika od ugrožavanja javnog interesa zbog nedovoljne preciznosti citiranih članova Odluke, te uočenog nedostatka transparentnosti i širokih diskrecionih ovlaštenja u pojedinim procedurama, čime je stvoren prostor za različite zloupotrebe.

Obrazlažići da se članom 12 Uredbe o Vladi Crne Gore između ostalog predviđa da Vlada može obrazovati privremeno radno tijelo radi razmatranja pojedinih pitanja iz svoje nadležnosti i davanja mišljenja i predloga, Agencija je zaključila da navedeno radno tijelo može imati nadležnosti u granicama nadležnosti Vlade, te da ne može odlukom dobiti nadležnosti koje imaju Specijalno državno tužilaštvo, Vrhovno, Više i Osnovna tužilaštva, kao ni nadležnosti Agencije za sprječavanje korupcije.

Tome u prilog idu i ostale zaključne ocjene iz mišljenja, gdje se u prvom redu konstatuje da član 3 stav 1 do 4 i stav 6 citirane Odluke, ostavlja postor za tumačenje koje može uticati na jedinstvenost i samostalnost državnog tužilaštva, koje je, shodno Ustavu Crne Gore i posebnim propisima, u prvom redu Zakonom o državnom tužilaštvu i Zakonom o Specijalnom državnom tužilaštvu, ustanovljeno kao državni organ koji vrši poslove gonjenja učinilaca krivičnih djela i drugih kažnjivih djela koja se gone po službenoj dužnosti, kao i da se obrazovanjem paralelnih institucija stvara prostor za podrivanje nezavisnosti i samostalnosti kako tužilaštva, tako i Agencije za sprječavanje korupcije, koja je zajemčena Zakonom o sprječavanju korupcije.

U odnosu na komentare date u samom Mišljenju najveće zamjerke predstavljaju diskreciona ovlašćenja Savjeta, te činjenica da članom 5 Odluke nije definisana jasna struktura Savjeta kroz određivanje broja članova Savjeta i kriterijumi po kojima će se vršiti izbor, odnosno njihovo razrješenje, te konstatovano da je trenutni sastav Savjeta koji obuhvata dva visoka funkcionera izvršne vlasti, od kojih je jedan predsjednik, a drugi zamjenik predsjednika Savjeta, u direktnoj koliziji sa očekivanjima da navedeno tijelo kontroliše i njegovog „kreatora”, odnosno Vladu.

Dodatno, nedostatak smjernica, odnosno kriterijuma koji se odnose na izvor donacija iz člana 6 Odluke i na to ko može biti potencijalni donator, otvara pitanje nastanka potencijalnog sukoba interesa, te ostavlja prostor u kome određeno privatno lice ili kompanija može biti donator shodno navedenoj Odluci, a istovremeno predmet interesovanja ovog Savjeta.

Na liniji komentara koji se odnose na član 5 i 6 Odluke, konstatovano je da da je neophodno unaprijediti član 7 na način što će, osim kriterijuma koji se odnose na izbor i razrješenje, kao i na broj članova koje Savjet treba da ima, član 7 sadržati jasne kriterijume na osnovu kojih se mogu angažovati stručnjaci i predstavnici domaćih ili međunarodnih organizacija ili institucija iz oblasti koje su u vezi sa djelokrugom rada Savjeta.

U odnosu na navedeno, Agencija je u mišljenju zaključila da član 3, 5, 6, 7 i 9 Odluke o Nacionalnom savjetu za borbu protiv korupcije na visokom nivou („Službeni list CG“ br. 125/20 i br. 11/21), a kojom je osnovan Nacionalni savjet za borbu protiv korupcije na visokom nivou mogu dovesti do potencijalnih rizika od ugrožavanja javnog interesa zbog nedovoljne preciznosti citiranih članova Odluke, te uočenog nedostatka transparentnosti i širokih diskrecionih ovlašćenja u pojedinim procedurama, čime je stvoren prostor za različite zloupotrebe i pozvala Vladu da otkloni uočene nedostatke, a nadležnosti i zadatke



Nacionalnog savjeta prilagodi nadležnostima privremenih radnih tijela koja Vlada može obrazovati shodno članu 12 Uredbe o Vladi Crne Gore radi razmatranja pojedinih pitanja iz nadležnosti Vlade i davanja mišljenja i predloga.

#### **5. NACRT MIŠLJENJA NA ODLUKU O NAČINU I KRITERIJUMIMA ZA RJEŠAVANJE STAMBENIH POTREBA FUNKCIONERA („SLUŽBENI LIST CG“ BR. 31/14, 24/16, 3/18 I 130/20)**

Uzimajući u obzir nalaze radne grupe za preispitivanje stambene politike i pravnog okvira kojim je uređeno pitanje rješavanja stambenih potreba funkcionera i državnih službenika i namještenika, a koju je Vlada formirala na osnovu preporuke Savjeta Agencije za sprječavanje korupcije, te imajući u vidu konstataciju iz Izvještaja Evropske komisije za Crnu Goru za 2020. godinu da se navedena politika sprovodi „bez postojanja jasnih, transparentnih i objektivnih kriterijuma za njihovu dodjelu“, a u svjetlu najnovijih događaja koji se tiču medijskih saopštenja privremenog radnog tijela Vlade („Nacionalni savjet za borbu protiv korupcije na visokom nivou“) vezanih za dodjelu stanova i kredita javnim funkcionerima u ranijem periodu, Agencija za sprječavanje korupcije je odlučila da po službenoj dužnosti, analizira odredbe Odluke o načinu i kriterijumima za rješavanje stambenih potreba funkcionera („Sl list CG“ br. 31/14, 24/16, 3/18 i 130/20), te i na ovaj način ukaže na nedostatke predmetnog propisa, a sve u cilju unaprjeđenja prevencije korupcije, smanjenja rizika od korupcije i jačanja etike i integriteta.

U mišljenju je navedeno da analizirane odredbe Odluke o načinu i kriterijumima za rješavanje stambenih potreba funkcionera nose povećani rizik za nastanak korupcije (član 1, 27, 30 i 30a, u odnosu na članove 8-26 i 31-32) posebno imajući u vidu da predviđaju diskreciona ovlašćenja koja prevazilazi svrsishodnost, a nedostatak kriterijuma ostvara prostor za eventualne zloupotrebe ovlašćenja i suštinski sukob interesa koji može da dovede do potencijalnih rizika od ugrožavanja javnog interesa.

Nadalje je zaključeno da, cijeneći opseg javnih funkcionera na koja se ova Odluka odnosi, a koji preko Vladine Komisije mogu ostvariti pravo na rješavanje stambenih potreba, uključujući predstavnike Vlade, Parlamenta, pravosuđa i nezavisnih institucija, primjena Odluke otvara prostor za nastanak sukoba interesa u kome predstavnici jedne grane vlasti, a koji bi u skladu sa Ustavom trebalo da kontolišu rad druge grane vlasti, zbog postojanja privatnog interesa, istom podrede javni interes, time ugrožavajući javni interes. Zbog potencijalnog nastanka situacije u kojoj bi se primjenom predmetne Odluke mogao poremetiti odnos teže i protivteže (check and balance) kao glavni princip demokratske

ravnoteže, Agencija je konstatovala da je članove navedene Odluke neophodno revidirati, te otkloniti one odredbe koje se ne zasnivaju na načelima transparentnosti i objektivnih kriterijuma kao što su rezultati rada, pravičnosti i stručnosti.

Shodno svim nalazima i zaključnima Agencija je na kraju preporučila da se navedena Odluka staviti van snage, do iznalaženja adekvatnog modela dodjele stanova i kredita za rješavanje stambenih potreba funkcionera i zaposlenih u javnoj upravi, koji bi bio transparentan, pravičan i zasnovan na zaslugama, a ujedno predstavljao svojevrsan stimulans za privlačenje najboljeg kadra, ili dio socijalne politike, odnosno pomoći onima koji ne mogu da riješe stambeno pitanje zbog loših finansijskih uslova.

Istovremeno, u mišljenju je sugerisano da buduće rješavanje stambenih potreba treba uređivati tako da svaka grana vlasti donosi planove za rješavanje stambenih potreba svojih funkcionera, te zaposlenih, odnosno lica u stanju socijalne potrebe, u cilju smanjenja prostora za eventualni neprimjereni uticaj jedne grane vlasti na predstavnike druge vlasti, zaštite njihove nezavisnosti i suverenosti, a samim tim i očuvanja sinteze različitih grana vlasti u okviru demokratskog društva. Konkretno, procjenjeno je kao neophodno donošenje odluka i pravilnika kojima bi se utvrdio način izbora članova komisija i donošenja planova za rješavanje stambenih potreba u okviru zakonodavne, izvršne i sudske vlasti, gdje bi se posebno vodilo računa da sudska vlast kroz Sudski i Tužilački savjet, odnosno buduću komisiju koja bi se obrazovala za rješavanje potreba sudija i zaposlenih u Ustavnom sudu može nezavisno da planira sprovođenje stambene politike u cilju otklanjanja prostora za stvaranje eventualnog pritiska čiji je cilj vršenje uticaja na odluke nosilaca pravosudnih funkcija i njihov rad uopšte.

## **6. NACRT MIŠLJENJA NA ZAKON O IZMJENAMA I DOPUNAMA OPŠTEG ZAKONA O OBRAZOVANJU I VASPITANJU**

Imajući u vidu da obrazovanje ima suštinski važnu ulogu u izgradnji budućnosti i predstavlja temelj uspješnog društva, te da nedovoljna transparentnost procesa zapošljavanja u javnom sektoru i velika diskreciona ovlašćenja rukovodilaca u procesu donošenja odluka podstiču diskriminaciju tokom samog procesa zapošljavanja i uslovljavaju neravnopravno takmičenje pojedinaca u kome se ne može doći do najboljih i najstručnijih kadrova, Agencija je prepoznala interes da još jednom analizirana Opšti zakon o obrazovanju i vaspitanju, ovog puta njegove najnovije izmjene i dopune koje je donijela Skupština Crne Gore 27. maja 2021. godine.

Prethodno mišljenje broj: 03-03-2162 koje je donijela Agencija na tada važeći zakon objavljeno je 24.05.2017. godine

([www.antikorupcija.me/media/documents/obrazovanje\\_final.pdf](http://www.antikorupcija.me/media/documents/obrazovanje_final.pdf)). Tada se analiza zakonskog teksta odnosila na odredbe čija primjena je vezana za proceduru izbora direktora i zapošljavanje nastavnog kadra ustanova definisanih pomenutim zakonom, te su date preporuke u cilju otklanjanje uočenih rizika od pojave korupcije.

U ovom mišljenju Agencija je konstatovala da predmetne izmjene i dopune Opšteg zakona o obrazovanju i vaspitanju, a koje je donijela Skupština Crne Gore 27. maja 2021. godine sadrže nepreciznosti i neodređenosti normi koje otvaraju mogućnost narušavanja transparentnosti i integriteta u oblasti obrazovanja, kao jednoj od oblasti od posebnog rizika od pojave korupcije. Tako je preporuka da, cijeneći suštinski važnu ulogu obrazovanja u izgradnji snažnog društva, fokus budućih izmjena Opšteg zakona o obrazovanju i vaspitanju mora biti transparentan proces izbora direktora obrazovno-vaspitnih ustanova, koji će pratiti javni plan razvoja škole koji kandidati podnose, stručna i mješovita komisija koja vrednuje planove i sprovodi intervju sa kandidatima, te javna lista rangiranja kandidata na osnovu koje se sami proces izbora sprovodi.

U mišljenju je Agencija pozvala nadležno ministarstvo da prilikom pripreme novog zakonskog teksta u ovoj oblasti izmjeni proceduru za izbor direktora obrazovno-vaspitnih ustanova tako da iste ne imenuje ministar, već da nadležnost izbora i razrješenja direktora bude jedna od nadležnosti školskog, odnosno upravnog odbora, posebno imajući u vidu da su preko predstavnika u odborima zastupljeni interesi Ministarstva, a što je najvažnije i interesi zaposlenih u obrazovno-vaspitnim ustanovama, đaka i roditelja, te bi njihova odluka oslikavala najbolji interes škole. Takođe, preporučeno je revidiranje i procedure koja se odnosi na zapošljavanje nastavnika u pravcu jasnog definisanja procedura zapošljavanja, predviđanja kriterijuma za izbor članova komisije i definisanja kriterijuma 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 klientelizma, što otežava sveukupni reformski proces i u krajnjem snažno utiče na svakodnevni život građana.

Kad je u pitanju promjena strukture školskog, odnosno upravnog odbora, Agencija je pozdravila namjeru zakonodavca da izmjenama poveća uticaj i odgovornost zaposlenih u samoj ustanovi u cilju unapređivanja ukupnog rada

ustanove, te da kroz decentralizaciju unaprijedi rad organa upravljanja u obrazovno-vaspitnim ustanovama. Ipak, kako je u mišljenju navedeno, Agencija je konstatovala da zakonom nisu definisani kriterijumi izbora predstavnika školskih odbora, kao ni kriterijumi za razrješenje predstavnika školskih odbora, bilo da se radi o predstavnicima ministarstva ili opštine, predstavnicima zaposlenih ili roditelja. Zbog navedenog, a imajući u vidu nadležnosti školskih, odnosno upravnih odbora, Agencija je u mišljenju navela da je neophodno predvidjeti jasne kriterijume koje je potrebno ispuniti u cilju imenovanja i razrješenja članova u ovim odborima.

Na kraju, Agencija je pozvala nadležno ministarstvo da u okviru svojih nadležnosti razmotri primjenu člana 153 h, a koji se odnosi na izbor direktora u svim javnim ustanovama u roku od trideset dana od dana stupanja na snagu ovog zakona, imajući u vidu da primjena navedene norme za posljedicu ima lišavanje funkcije nosilaca javnih ovlašćenja, prije isteka mandata na koji je izabran, a bez prethodnog dovođenja u pitanje njihovih sposobnosti u zakonom utvrđenim postupcima.

Zbog navedenog Agencija je nakraju konstatovala da se donošenje ovakvog zakona, koji podrazumjeva da se u roku od trideset, odnosno šezdeset dana sprovede izbor školskih, odnosno upravnih odbora i direktora u javnim obrazovno-vaspitnim ustanovama, kao i pomoćnika direktora, te da se nosiocima javnih ovlašćenja prekine mandat na koji su izabrani mimo utvrđivanja kvaliteta rada ostvarenom tokom mandata, uspostavlja opasna praksa i daje legitimitet modelu ponašanja zakonodavne vlasti koji podrazumjeva da se kroz donošenje propisa može vršiti sistemska promjena, a koji za jedini cilj ima razrješenje nosioca javnih ovlašćenja zakonom, u određenim oblastima na koje se ovaj i eventualno budući zakoni mogu odnositi. Navedeno posebno imajući u vidu da su članom 83 Opšteg zakona jasno predviđeni uslovi za razrješenje direktora u javnim obrazovno-vaspitnim ustanovama, a imajući u vidu da je najnovijim izmjenama zadržan model po kome resorni ministar iste bira i razrješava.

### **III ZAKLJUČAK**

Imajući u vidu da je analiza propisa na rizike korupcije u fokusu zemalja regiona i aktuelno pitanje i za zemlje članice EU, potrebno je nastaviti intenzivne aktivnosti u ovoj nadležnosti Agencije, jer je sagledavanje rizika korupcije u normi preduslov za eliminaciju daljih sistemskih rizika.

U tom cilju i u narednom periodu potrebno je nastaviti kadrovsko i administrativno jačanje Odsjeka za praćenje propisa kako bi efikasno odgovorio postavljenim zadacima i budućim izazovima. Kako je u pitanju relativno nov institut, dalje

jačanje kapaciteta, razmjena iskustava sa zemljama članicama EU koje imaju razvijenu praksu analize propisa jeste prilika da se uči, ostvare kontakti, ali i predstave rezultati u ovoj oblasti.

Neophodno je nastaviti intezivnu saradnju sa regionalnim i međunarodnim partnerima, u prvom redu na razvoju CPL IT alata za antikorupcijsku procjenu zakonodavstva koji bi olakšalo komunikaciju sa predlagačima zakona i eventualno Skupštinom CG. Zato je potrebno da, na osnovu uputstva o načinu korištenja CPL alata i modifikacija koje će biti izvršene kao posljedica testiranja aplikacije, službenici ovog Odsjeka u periodu koji slijedi proces rada na izradi mišljenja prilagode aplikaciji, kako bi mogli da koriste benefite aplikacije i istovremeno je razvijaju i unapređuju.

Zbog aktuelnosti teme i međunarodnih trendova koji uviđaju značaj analize propisa na rizike korupcije, treba raditi na daljoj promociji rezultata rada Odsjeka, prije svega prema stručnoj javnosti. Buduće aktivnosti koje se odnose na razvoj ove značajne preventivne nadležnosti biće oslonjene na analizu međunarodnog eksperta koji će biti angažovan u sklopu podrške koju UNDP pruža Agenciji. Navedena uporedna analiza odnosiće se na potrebu unapređenja postojeće Metodologije i uporednu analizu o potrebi i značaju 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.

Dosadašnje interesovanje javnosti za mišljenjima iz ove oblasti ukazuje na njihov kvalitet i dalje obavezuje da se argumentovano pristupi njihovoj budućoj izradi i sačinjavanju preporuka za organe vlasti.

Informaciju pripremila:

NAČELNICA

Milica Popović, s.r.

Informaciju verifikovao:

V.D. POMOĆNIK DIREKTORICE

Boris Vukašinović, s.r.

DIREKTORICA

Jelena Perović, s.r