



**PRILOG:** Načelni komentari CGO-a na Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sprječavanju korupcije dostavljen CGO-u dana 28. aprila 2023.

**Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sprječavanju korupcije**, koji je dostavljen CGO-u dana 28. aprila 2023. godine od strane Odbora za antikorupciju, **u generalnom ne odgovara na razloge za donošenje zakona navedene u obrazloženju, već ima intenciju da uspostavi neprimjerenu kontrolu Skupštine nad radom Agencije za sprječavanje korupcije (ASK)**, a što je suprotno obavezi da taj organ bude uspostavljen kao nezavisno i nepristrasno tijelo. S druge strane, davanjem ASK-u "tužilačkih" nadležnosti može se ući u zonu blokade vršenja javne funkcije, jer ovaj nacrt predviđa prekomjernu kontrolu svega i svakog ko je povezan sa određenom javnom funkcijom.

**CGO nalazi interesantnim da predložene izmjene nemaju apsolutno niti jednu izmjenu i dopunu vezano za zaštitu zviždača, a gdje je bilo značajnog prostora za intervenciju** s obzirom da je ASK-u ostavljen praktično samo jedan mehanizam zaštite zviždača - davanje mišljenja, odnosno preporuke poslodavcu kojeg zviždač prijavi, a koju poslodavac može i ne mora ispuniti. Takođe, izostalo je i jačanje uloge ASK-a da izvrši evaluaciju podataka iz preporuka datih poslodavcima kao mjere zaštite zviždača i praćenje daljeg toka odnosa poslodavca prema zviždaču u cilju umanjenja rizika od ponavljanja neželjenog ponašanja poslodavca.

**CGO je i ranije javno ukazivao da bi prioritet izmjena i dopuna morala biti promjena definicije javnog funkcionera iz člana 3 stav 1 zakona.** Važeća definicija javnog funkcionera je izuzetno široko postavljena, bez ikakvog izuzetka, a nakon više od sedam godina različitih tumačenja ASK-a, praksa je pokazala brojne nedostatnosti. Jedan od primjera su i školski odbori. Naime, članovima tih odbora funkcija nije stalna niti primaju naknadu za članstvo u školskom odboru, pa u vezi sa tim ne žele da prijavljuju prihode i imovinu i mnogi napuštaju školske odbore. Upravo dio definicije da su javni funkcioneri i lica na čiji izbor, imenovanje ili postavljenje organ vlasti daje saglasnost, bez obzira na stalnost funkcije i nadoknadu, doveo je do toga da će nam u javnim ustanovama i njihovim organima rukovođenja, poput upravnih i školskih odbora sjedati odbornici, poslanici, itd. odnosno ona lica koja su već javni funkcioneri i partijski članovi i to samo zato što oni već imaju obavezu prijavljivanja imovine, umjesto da su u tim tijelima oni koji se stvarno zalažu za dobro upravljanje školama. Takođe, članovi radnih grupa i tijela kojima ministar daje saglasnost za učešće u radnim grupama potpisujući njihova rešenja o imenovanju, targetirani su važećom zakonskom definicijom javnog funkcionera u smislu člana 3 stav 1. Stoga je **neophodno definisati precizno i ko nijesu javni funkcioneri**, a imajući u vidu da se barata informacijama da ih je oko deset hiljada.

Takođe, **treba napomenuti da predložena odredba Nacrta zakona o sprječavanju korupcije u članu 3 stav 1 koju je kreirala radna grupa**, a koja se tiče **dopune**, da se **notari, javni izvršitelji i stečajni upravnici imaju smatrati javnim funkcionerom je bespotrebna imajući u vidu činjenicu da su navedene kategorije upravo lica postavljena u pravnom licu koja vrše javna ovlašćenja**, odnosno djelatnost od javnog interesa te su već obuhvaćeni važećim tekstom Zakona o sprječavanju korupcije u članu 3 stav 1. Ukoliko do sada u sklopu zakonske definicije oni nijesu tretirani kao javni funkcioneri to nije stvar zakona, već selektivne primjene postojeće zakonske odredbe.



+382 20 228 479  
+382 67 289 336



info@cgo-cce.org  
www.cgo-cce.org



Ul. Svetlane Kane Radević 1  
81000, Podgorica, Crna Gora





Dalje, **predložene izmjene da se javnim funkcionerima smatraju i članovi komisije koji sprovode postupke javne nabavke, privatizacije, javno-privatnih partnerstava i članovi komisije dodjele koncesija je opravdana**, ali treba vidjeti da li su i ti članovi koji su imenovani u komisijama trenutno obuhvaćeni definicijom i koji organ vlasti daje saglasnost za njihovo imenovanje. Odnosno, da li je i u ovom dijelu postojala selektivnost primjene važećeg člana 3 stav 1 Zakona o sprječavanju korupcije koji definiše javnog funkcionera.

**Predložene izmjene i dopune člana 6 stav 5 koja definiše šta obuhvata pravni institut poklona već postoji u važećoj definiciji poklona, pa su suvišne izmjene u dijelu poimenično nabrajanih kategorija: "otpisa kredita, dugovanja i osobađanja od poreza, artikli, prava i usluge stečene bez adekvatne naknade, odnosno uz popuste koji prevazilaze uobičajenu tržišnu praksu i nedostupni su drugim potrošačima",** treba ih brisati kako bi ubuduće isključile svaku dvosmislenost. Ovakvim nabrojanjem se ograničavaju riječi "svaka druga korist". **Norma mora biti kratka, sažeta,** da izražava predmet uređivanja, a njena sveobuhvatnost sadržana je već u važećoj zakonskoj odredbi da **"poklon obuhvata stvar, pravo ili uslugu stečenu, odnosno izvršenu bez naknade i svaku drugu korist koja se daje javnom funkcioneru ili povezanom licu sa javnim funkcionerom, u vezi sa vršenjem javne funkcije"**.

Dalje, **dopuna novih stavova člana 9 Zakona o sprječavanju korupcije, da je javni funkcioner koji se bavi nekom od navedenih djelatnosti iz važeće odredbe stava 1 člana 9 zakona dužan da o tome obavijesti ASK jeste opravdana.** Međutim, treba imati u vidu i obaveznu izjavu o postojanju sukoba interesa javnog funkcionera. Ukoliko sam javni funkcioner procijeni da je u sukobu mora da zatraži mišljenje ASK-a o tom pitanju.

**Dopuna kojom se predviđa zabrana ugovaranja otpremnina za slučaj prestanka javne funkcije predsjednika i članova organa upravljanja privrednog društva u državnom vlasništvu je dobro rješenje, jer smo svjedoci brojnih zloupotreba u toj oblasti godinama unazad.** Za mnoge su te otpremnine i bile podsticaj da uđu u određena javna preduzeća ili da dođu na neke funkcije u državnoj upravi, a ne želja da doprinesu nekom javnom interesu. Često su te otpremnine bile nesrazmjerne stvarnom i vidljivom učinku te funkcije. Na primjer, nelogično je bilo da preduzeća koja su pravila gubitke isplaćuju ogromne otpremnine, ili ona koja imaju monopolističku poziciju, itd.

**No, zabrane i ograničenja primanja poklona svim povezanim licima sa javnim funkcionerom su prosto neizvodljive u smislu kontrole povezanih lica i definicije poklona kao takvog.** Ovdje je teško dokazati namjeru uručjenja poklona i činjenice da neko može znati pri uručjenju poklona, recimo, tazbinske srodnike kao povezana lica javnog funkcionera ili da može znati ko su fizička ili pravna lica sa kojim javni funkcioner uspostavlja ili je uspostavio poslovni odnos.

**Predložene izmjene i dopune u članu 23 i članu 24 koji se tiče podnošenja izvještaja o prihodima i imovini za bračne i vanbračne supružnike i djecu i u domaćinstvu i izvan njega mogu biti kontroverzne.** Naime, ključno pitanje je definicije porodice, tj. **ko su članovi te porodice.** Ovom dijelu u zakonu mora se pristupiti vrlo pažljivo da se ta odredba ne bi pretvorila u svoju suprotnost. Naime, u malom crnogorskom društvu ovo može dovesti do mnogih problema i zloupotreba. U zakonu postoje definisana povezana lica i ne može se zadirati u odnose članova porodice niti činjenica izbora nekog lica da bude javni funkcioner smije dovesti u povoljniju ili nepovoljniju situaciju člana njegove porodice, odnosno jako važno, ne ugroziti i zakonom zagarantovanu zaštitu ličnih podataka.



+382 20 228 479  
+382 67 289 336



info@cgo-cce.org  
www.cgo-cce.org



Ul. Svetlane Kane Radević 1  
81000, Podgorica, Crna Gora





**CGO smatra opravdanim i deblokirajućim uvođenje odredbe kojom članovi stalnih i povremenih radnih tijela koje obrazuje organ vlasti, a koji ne donosi odluke, niti učestvuje u donošenju odluka nemaju obavezu podnošenja izvještaja o prihodima i imovini.**

**U dijelu izmjena kojim ASK ima pristup podacima sa bankovnih računa javnih funkcionera, CGO je stava da javni funkcioneri moraju dati saglasnost za pristup finansijskim i bankovnim računima i da to ne može biti nešto oko čega se premišljaju. Biti javni funkcioner je nečiji izbor, a taj izbor nosi ne samo privilegije nego i odgovornost, a dio te odgovornosti je i transparentnost, odnosno u ovom kontekstu otvorenost za javnosti i kontrole nadležnih institucija. Međutim, ASK -u ne mogu biti data takva ovlaštenja i za povezana lica sa javnim funkcionerima, jer činjenica što je neko povezano lice sa nečijim izborom vršenja javne funkcije ne smije ga dovesti u nepovoljnu situaciju.**

**Izmjenama treba predvidjeti da se podaci iz Registra prihoda i imovine brišu po službenoj dužnosti nakon pet, a ne nakon 10 godina od prestanka funkcije javnog funkcionera.**

CGO je i ranije podnosio prijave ASK-u radi upoređivanja prihoda javnog funkcionera u odnosu na stil života javnog funkcionera, njegovog bračnog i vanbračnog druga i djece, pa je **jako važno da se član 31 važećeg zakona dopuni sa predloženim rješenjem da ukoliko potrošačke navike, mjesto stanovanja i imovina javnog funkcionera, njegovog bračnog i vanbračnog supružnika i djece indikativno veći od prihoda i imovine koje su prijavili ASK treba da pokrene postupak po službenoj dužnosti.**

Važno je razmotriti mogućnost da za člana Savjeta ASK-a može biti izabrano lice sa najmanje 5 godina radnog staža pored svih drugih uslova propisanih zakonom, dakle smanjiti rok od 10 godina radnog iskustva na pet godina radnog staža, predloženu dopunu da član Savjeta može biti lice koje ispunjava sve uslove i ako nema stručni ispit ograničiti na način da ukoliko ga ne položi u roku od 12 mjeseci od stupanja na funkciju člana Savjeta po službenoj dužnosti mu prestaje mandat u Savjetu.

**CGO cijeni da brojne predložene odredbe Radne grupe Skupštine mogu dovesti do stanja da će sve manje biti zainteresovanih za obavljanje javne funkcije, što će dovesti do problema kod deficitarnih djelatnosti.** Takođe, postavlja se i pitanje ima li Crna Gora toliko obrazovanog kadra sa svim neophodnim uslovima koje ta funkcija zahtijeva i dovoljnim rukovodnim iskustvom, da može biti toliko stroga u jednom preventivnom zakonu, ako znamo da postoje i drugi sistemski zakoni koji svaku zloupotrebu treba da sankcionišu.

Konačno, posebno je **pitanje administrativnih kapaciteta ASK-a**, načina i metodologije provjere planiranih izmjena. Ni do danas nemamo jasnu evaluaciju o efektima obaveznih Izjava o postojanju sukoba interesa javnih funkcionera, pa dodatni nameti na ovaj Zakon čine njegovu primjenu težom.



+382 20 228 479  
+382 67 289 336



info@cgo-cce.org  
www.cgo-cce.org



Ul. Svetlane Kane Radević 1  
81000, Podgorica, Crna Gora

