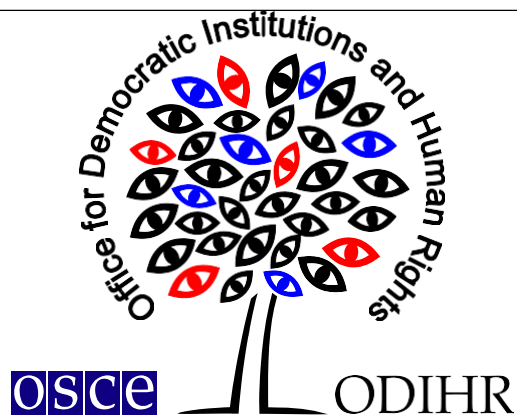


Varšava, 29. oktobar 2018. godine

Mišljenje-br.: CORR-MNE/331/2018 [JG]

www.legislationline.org



MIŠLJENJE NA CRNOGORSKI ZAKON O SPRJEČAVANJU KORUPCIJE

**zasnovano na nezvaničnom prevodu na engleski jezik Zakona o sprječavanju korupcije
koji je obezbijedila Agencija za sprječavanje korupcije**

Izradi ovog mišljenja doprinio je Drago Kos, nezavisni ekspert

OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights

Ulica Miodowa 10 PL-00-251 Warsaw ph. +48 22 520 06 00 fax. +48 22 520 0605

Ovo mišljenje je dostupno i na engleskom jeziku.

Verzija na engleskom jeziku ostaje jedina zvanična verzija ovog dokumenta.

SADRŽAJ

I. UVOD	3
II. PREDMET ANALIZE.....	3
III. SAŽETAK.....	4
IV. ANALIZA I PREPORUKE.....	5
1. Međunarodni antikorupcijski standardi	5
2. Analiza Zakona	6
2.1. <i>Sukob interesa</i>	<i>6</i>
2.2. <i>Pokloni.....</i>	<i>7</i>
2.4. <i>Izvještaji o prihodima i imovini.....</i>	<i>8</i>
2.5. <i>Ograničenja za bivšeg javnog funkcionera/ku po prestanku javne funkcije</i>	<i>8</i>
2.6. <i>Uloga Agencije za sprječavanje korupcije kao samostalnog i nezavisnog organa</i>	<i>9</i>
2.7. <i>Postupak za utvrđivanje povreda Zakona.....</i>	<i>10</i>
2.8. <i>Zaštita zviždača.....</i>	<i>12</i>
2.8. <i>Ugovori o uslugama i poslovnoj saradnji.....</i>	<i>13</i>
2.9. <i>Rodno osjetljivi jezik.....</i>	<i>13</i>

Aneks: Zakon o sprječavanju korupcije

I. UVOD

1. *Misija OEBS-a u Crnoj Gori je 20. jula 2018. godine prosljedila zahtjev predsjednice skupštinskog Odbora za antikorupciju OEBS-ovoj Kancelariji za demokratske institucije i ljudska prava (u daljem tekstu „OEBS/ODIHR”) za izradu pravne analize Zakona o sprječavanju korupcije (u daljem tekstu „Zakon”).*
2. *OEBS/ODIHR je 10. avgusta 2018. godine odgovorio na zahtjev i potvrdio spremnost da pripremi pravno mišljenje na usaglašenost Zakona sa načelima OEBS-a i međunarodnim standardima iz oblasti ljudskih prava.*
3. *Ovo mišljenje je pripremljeno kao odgovor na pomenuti zahtjev.*

II. PREDMET ANALIZE

4. *Ovim mišljenjem je obuhvaćen samo Zakon o sprječavanju korupcije koji nam je dostavljen na pregled. S obzirom na to ograničenje, ovo mišljenje ne predstavlja punu niti sveobuhvatnu analizu cjelokupnog zakonskog i institucionalnog okvira kojim se reguliše sprječavanje korupcije i borba protiv korupcije u Crnoj Gori.*
5. *Ovo mišljenje pokreće ključna pitanja i daje naznaku koje oblasti izazivaju zabrinutost. Zarad konciznosti, ovo mišljenje se više bavi odredbama koje treba dodatno unaprijediti, nego pozitivnim aspektima Zakona. Preporuke koje slijede zasnovane su na međunarodnim standardima i praksama i odnose se na sprječavanje i borbu protiv korupcije. U mišljenju su, na odgovarajućim mjestima, naznačene dobre prakse na ovom polju iz drugih zemalja članica OEBS-a.*
6. *Nadalje, u skladu sa Konvencijom o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena¹ (u daljem tekstu „CEDAW”) i OEBS-ovim Akcionim planom za promovisanje rodne ravnopravnosti iz 2004. godine i opredjeljenjem da se rodna perspektiva uvede u sve aktivnosti OEBS-a, ovim mišljenjem se analizira i potencijalni različit uticaj koji ovaj Zakon može da ima na žene i muškarce.²*
7. *Ovo mišljenje je zasnovano na nezvaničnom prevodu Zakona na engleski jezik koji je obezbjedila Agencija za sprječavanje korupcije, a koji dostavljamo u prilogu kao aneks ovog dokumenta. Moguće su greške proistekle na osnovu prevoda. Ovo mišljenje je dostupno i na engleskom jeziku. Verzija na engleskom jeziku ostaje i jedina zvanična verzija ovog dokumenta.*
8. *S obzirom na prethodno izneseno, OEBS/ODIHR napominje da ovo mišljenje ne sprječava OEBS/ODIHR da daje dodatne preporuke ili komentare, u pisanoj ili usmenoj formi, na odnosna zakonska akta ili pripadajuće propise u Crnoj Gori koje OEBS/ODIHR može eventualno davati ubuduće.*

¹ *Konvencija UN o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena (u daljem tekstu „CEDAW”), koja je usvojena Rezolucijom Generalne skupštine 34/180 18. decembra 1979. godine. Crna Gora je strana ugovornica ove konvencije od 23. oktobra 2006. godine.*

² *Pogledati paragraf 32 OEBS-ovog Akcionog plana za promovisanje rodne ravnopravnosti koji je usvojen Odlukom br. 14/04, MC.DEC/14/04 (2004), dostupno na <http://www.OEBS.org/mc/23295?download=true>.*

III. SAŽETAK

9. Na početku treba naglasiti da su brojni aspekti Zakona o sprječavanju korupcije usaglašeni sa međunarodnim standardima u ovoj oblasti i da, iako konačan uspjeh samog Zakona zavisi od njegovog sprovođenja, u mnogim aspektima ovaj Zakon predstavlja djelotvoran instrument za sprječavanje i borbu protiv korupcije. Svaka buduća izmjena i dopuna Zakona treba da bude obazrivo sprovedena kako bi se osiguralo da se sadašnji zakonski okvir ne slabi. Bez obzira na to, postoji nekoliko načina kako bi se Zakon mogao unaprijediti da se prevaziđu postojeće praznine, pogotovo da bi se zaštitila samostalnost i nezavisnost Agencije za sprječavanje korupcije, obezbijedila zaštita zviždača i da bi se osiguralo da definicije koje se koriste u Zakonu nemaju nedorečenosti, što bi moglo dovesti do slabljenja cjelokupnog antikorupcijskog zakonskog okvira.
10. Konkretnije, osim prethodno navedenog, OEBS/ODIHR daje sledeće preporuke za dalje unapređenje Zakona:
 - A. Dopuniti definiciju „sukoba interesa“ kako bi se primjenjivala i na nešto što se može percipirati kao sukob interesa, te da se zabrane sponzorstva ili donacije za koje se percipira da utiču na zakonitost, objektivnost i nepristrasnost rada javnog organa; [par 16]
 - B. U potpunosti primijeniti GRECO Preporuku ii, te iznaći slično rješenje za odbornike/ce kako bi se osiguralo objelodanjivanje iznenadnog sukoba interesa; [par 17]
 - C. U definiciju „poklona“ uključiti stvar, pravo, korist ili uslugu stečenu bez odgovarajuće naknade i kredite date pod povoljnim uslovima ili besplatno; [par 19]
 - D. Izričito uključiti lobiranje kao aktivnost za koju se propisuje ograničenje u skladu sa članom 15 Zakona; [par 25]
 - E. Ukloniti iz Zakona ovlašćenje ministarstva zaduženog za antikorupciju da propisuje interna pravila i procedure za Agenciju za sprječavanje korupcije kako bi se osigurala njena potpuna operativna nezavisnost; [paragrafi 26-31]
 - F. Omogućiti članu/ici savjeta ili direktoru/ici kome/joj prijeti razrješenje mogućnost da se žali na tu odluku u upravnom sporu; [paragrafi 33-34].
 - G. Dopuniti zakon sredstvom koje Agencija za sprječavanje korupcije može da koristi u slučaju kada javni organi, fizička i pravna lica ne postupe u navedenom roku i na način na koji se upućuje u članu 35 stav 3 i ne obavijeste Agenciju za sprječavanje korupcije o razlozima nepostupanja; [paragrafi 38-39]
 - H. Osigurati da prijave zviždača koje ne ukazuju na korupciju, već na druge vidove neetičkih/nezakonitih aktivnosti ili ponašanja Agencija za sprječavanje korupcije proslijedi nadležnim javnim organima; [par 43] i
 - I. Zabraniti javnom funkcioneru/ki da zaključuje ugovor o pružanju usluga sa nekim organom, preduzećem ili drugim pravnim licem koje, iako nema ugovorni odnos sa konkretnim organom u kome javni funkcioner/ka obavlja svoju funkciju, stupa u ugovorne odnose ili obavlja zadatke za druge javne organe [paragrafi 46-47].

Dodatne preporuke, štampane masnim slovima, uključene se u tekst mišljenja.

IV. ANALIZA I PREPORUKE

1. Međunarodni antikorupcijski standardi

11. Na globalnom nivou najznačajniji antikorupcijski standardi potiču iz Agencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije³. Krivično-pravna konvencija Savjeta Evrope o korupciji⁴, Građansko-pravna konvencija o korupciji⁵ i Konvencija o pranju, traženju, zapleni i konfiskaciji prihoda stečenih kriminalom⁶ su regionalne konvencije koje postavljaju standarde.
12. Ovi standardi su sadržani, ponovljeni i prošireni u nizu dokumenata tzv. „mekog prava“, uključujući Deklaraciju Ujedinjenih nacija protiv korupcije i mita u međunarodnim komercijalnim transakcijama⁷, Rezoluciju Generalne skupštine UN 51/59 o akciji protiv korupcije,⁸ Preporuku Komiteta ministara Savjeta Evrope (97) 24 o dvadeset vodećih principa za borbu protiv korupcije,⁹ Preporuku CM/Rec(2017)2 o pravnoj regulaciji aktivnosti lobiranja u kontekstu donošenja javnih odluka¹⁰, kao i Preporuku Savjeta Evrope (2000)10 o kodeksima ponašanja za javne funkcionere.¹¹
13. Na nivou OEBS-a, borba protiv korupcije čini sastavni dio obaveza koje preuzimaju države članice OEBS-a, kako je to najskorije naglašeno u dokumentu iz 2012. godine, Deklaraciji Savjeta ministara OEBS-a o jačanju dobre uprave i suzbijanju korupcije, pranja novca i finansiranja terorizma.¹²
14. Standardi koji se konkretno odnose na antikorupcijske agencije ili organe nalaze se u Izjavi iz Džakarte o principima za antikorupcijske agencije¹³ (u daljem tekstu „Principi iz Džakarte“) i Standardima antikorupcijskih organa (u daljem tekstu the „EPAC standardi“) i deset vodećih principa protiv korupcije (u daljem tekstu „EPAC principi“) Evropskih partnera

³ UNGA Res 58/4, *Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije* (u daljem tekstu „UNCAC“), usvojena je 31. oktobra 2003. godine, a stupila na snagu 14. decembra 2005. godine, GAOR 58. sjednica prilog 49 tom 1, 4. Crna Gora je strana ugovornica UNCAC konvencije od 23. oktobra 2006. godine (sukcesijom).

⁴ *Krivično-pravna konvencija o korupciji*, usvojena 27. januara 1999. godine, dostupna na <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=173&CM=8&DF=2/20/2008&CL=ENG>; Crna Gora je pristupila ovoj konvenciji 18. decembra 2002. godine; pogledati i *Dodatni protokol uz Krivično-pravnu konvenciju o korupciji*, usvojen 15. maja 2003. godine, Crna Gora ga je ratifikovala 17. marta 2008. godine, dostupno na <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=191&CM=8&DF=2/20/2008&CL=ENG>

⁵ *Građansko-pravna konvencija o korupciji*, usvojena 4. novembra 1999. godine, Crna Gora je ratifikovala 28. januara 2008. godine, dostupno na <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=174&CM=8&DF=2/20/2008&CL=ENG>.

⁶ *Konvencija o pranju, traženju, zapleni konfiskaciji prihoda stečenih kriminalom i o finansiranju terorizma*, usvojena 8. novembra 1990. godine, Crna Gora je ratifikovala 9. oktobra 2003. godine, dostupno na <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=141&CM=8&DF=2/20/2008&CL=ENG>.

⁷ *Deklaracija Ujedinjenih nacija protiv korupcije i mita u međunarodnim komercijalnim transakcijama*, A/RES/51/191, 86. plenarno zasijedanje 16. decembar 1996. godine, dostupno na <http://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r191.htm>.

⁸ *Rezolucija Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 51/59 o akciji protiv korupcije*, A/RES/51/59, usvojena 12. decembra 1996. godine, dostupno na <http://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r059.htm>.

⁹ Komitet ministara Savjeta Evrope, *Rezolucija (97) 24 o dvadeset vodećih principa u borbi protiv korupcije* (u daljem tekstu „Dvadeset vodećih principa u borbi protiv korupcije“) od 6. novembra 1997. godine, dostupno na <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=593789>.

¹⁰ Komitet ministara Savjeta Evrope, *Preporuka CM/Rec(2017)2 o pravnoj regulaciji u kontekstu donošenja javnih odluka* od 22. marta 2017. godine, dostupno <https://rm.coe.int/legal-regulation-of-lobbying-activities/168073ed69>.

¹¹ Komitet ministara Savjeta Evrope, *Rezolucija (2000)10 Komiteta ministara državama članicama o kodeksu ponašanja za javne funkcionere* (u daljem tekstu „Rezolucija (2000)10“) od 11. maja 2000. godine, dostupno na https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805e2e52 i Dodatak (*Model kodeks ponašanja za javne funkcionere*; u daljem tekstu „Model kodeksa SE“); pogledati i Eksplanatormi memorandum, dostupno na <https://rm.coe.int/1680534424>.

¹² Ministarski savjet OEBS-a, *Deklaracija o jačanju dobre uprave i suzbijanju korupcije, pranja novca i finansiranja terorizma*, 7. decembar 2012. godine, dostupno na <http://www.OEBS.org/cio/97968?download=true>.

¹³ *Izjava iz Džakarte o principima antikorupcijskih agencija*, 26-27. novembar 2012. godine, dostupno na https://www.unodc.org/documents/corruption/WG-Prevention/Art_6_Preventive_anti-corruption_bodies/JAKARTA_STATEMENT_en.pdf. Ti principi su razrađeni na konferenciji koja je organizovana u Džakarti u Indoneziji od 26-27. novembra 2012. godine u tu svrhu, kojoj su prisustvovali sadašnji i bivši rukovodioci antikorupcijskih agencija, praktičara u oblasti antikorupcije i eksperti iz čitavog svijeta. Ovaj skup je organizovala Komisija za iskorjenjivanje korupcije Indonezije, Program Ujedinjenih nacija za razvoj (u daljem tekstu „UNDP“) i Kancelarije Ujedinjenih nacija za droge i kriminal (u daljem tekstu „UNODC“).

protiv korupcije (u daljem tekstu “EPAC”), nezavisnog foruma za praktičare sa ciljem sprječavanja i suzbijanja korupcije.¹⁴

15. Kroz čitavo mišljenje pozivaćemo se na izvještaje Grupe država Savjeta Evrope protiv korupcije (u daljem tekstu „GRECO”)¹⁵ i prethodna pravna mišljenja OEBS/ODIHR koja se bave predmetom antikorupeije.¹⁶

2. Analiza Zakona

2.1. Sukob interesa

16. Član 7 stav 2 definiše sukob interesa kao privatni interes koji „utiče ili može uticati na nepristrasnost javnog funkcionera u vršenju javne funkcije”. Međutim, nije dovoljno da javni funkcioneri/ke postupaju objektivno u smislu zaštite javnog interesa, već treba da se tako i percipiraju. **Stoga, međunarodni standard podrazumijeva da treba izbjegavati i nešto što se percipira kao sukob interesa i to treba da bude obuhvaćeno predmetom Zakona.**¹⁷ Slično tome, članom 21 stav 2 i članom 22 stav 2 Zakona samo se zabranjuju sponzorstva i donacije koje „utiču ili bi mogli uticati na zakonitost, objektivnost i nepristrasnost rada organa vlasti”. Slično kao i kod preporuke vezane za član 7 Zakona, zabranjena su i sponzorstva i donacije za koje se čini da utiču na zakonitost, objektivnost i nepristrasnost rada organa vlasti.

17. Poslanici/e i odbornici/e nisu u obavezi da objelodanjuju situacije sukoba interesa u kome se nalaze (član 8 stav 2 Zakona). Nejasno je zašto je potrebno takvo izuzeće. GRECO je preporučio da „treba uvesti zahtjev ad-hoc objelodanjivanja kada se javi sukob između privatnog interesa pojedinačnih članova/ica parlamenta i pitanja koje se razmatra u skupštinskoj proceduri.”¹⁸ Tu preporuku je GRECO ponovio i u svom skorašnjem

Izvještaju o usaglašenosti za Crnu Goru. Iako se pozdravlja činjenica da se, kako to organi vlasti izvještavaju, u „Etičkom kodeksu za poslanike navodi da poslanik/ca postupa isključivo u javnom/opštem interesu prilikom vršenja svojih dužnosti i ne može da postupa u svom privatnom interesu ili u interesu pojedinaca ili grupa pojedinaca u svrhu pribavljanja direktne ili indirektno koristi”¹⁹ i nedavno usvojene Smjernice za dobru praksu poslanika iz 2017. godine naglašavaju obavezu poslanika/ca da prijavljuju svaki sukob interesa prije učestvovanja u raspravi, i dalje stoji da u primarno zakonodavstvo nije uključena nikakva takva obaveza da se prijavi postojanje sukoba interesa. Iz tih razloga, GRECO u svom Izvještaju o usaglašenosti nalazi da ova konkretna preporuka još uvijek nije realizovana.²⁰ Isto važi i za odbornike/ce. **Stoga se preporučuje da se u potpunosti sprovede GRECO-va Preporuka ii i iznađe slično rješenje za odbornike/ce da se osigura objelodanjivanje iznenadnih sukoba interesa. Imajući na umu**

¹⁴ Dostupno na https://www.iaca.int/images/sub/activities/EPAC/EPAC_Handbook.pdf (Vodeći principi EPAC nalaze se u aneksu EPAC standarda).

¹⁵ Npr. GRECO, Četvrti krug evaluacije, *Prevenција korupcije u odnosu na poslanike, sudije i tužioce – Izvještaj o usaglašenosti za Crnu Goru* (u daljem tekstu “GRECO Izvještaj o usaglašenosti”) (18. oktobar 2017), dostupno na <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/16807af20f>; GRECO, *Deklaracija Ujedinjenih nacija protiv korupcije i mita u međunarodnim komercijalnim transakcijama – Izvještaj evaluacije za Crnu Goru* (19. jun 2015. godine), dostupno na <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c983a>.

¹⁶ Npr. OEBS/ODIHR *Mišljenje o dva nacrtu antikorupeijskih zakona u Ukrajini* (u daljem tekstu „Mišljenje OEBS/ODIHR-a iz 2014. godine za Ukrajinu”) (18. jul 2014. godine) dostupno na <http://www.legislationline.org/documents/id/19137>; OEBS/ODIHR *Mišljenje o Zakonu o Zavodu za sprječavanje i suzbijanje korupcije u Letoniji* (u daljem tekstu „Mišljenje OEBS/ODIHR-a iz 2014. godine za Letoniju”) (17. novembar 2014. godine), dostupno na <http://www.legislationline.org/documents/id/19392>.

¹⁷ Npr. pogledati op. cit. fusnota 11, član 13: “Sukob interesa nastaje iz situacije u kojoj javni funkcioner/ka ima privatni interes koji je takav da utiče ili se čini da utiče na nepristrasno i objektivno obavljanje njegovih ili njenih službenih dužnosti.” (Model kodeksa SE).

¹⁸ Pogledati op. cit. fusnota 15, Preporuka ii, str. 12 (GRECO Izvještaj evaluacije).

¹⁹ Pogledati op. cit. fusnota 15, str. 3 (GRECO Izvještaj o usaglašenosti).

²⁰ Ibid.

istaknuti položaj poslanika/ca i odbornika/ca u demokratskom društvu i činjenicu da, kao izabrani predstavnici, za vrijeme trajanja svog mandata, ne mogu biti zamijenjeni na ad hoc osnovi, načini i okolnosti za prijavljivanje sukoba interesa u slučaju poslanika/ca i odbornika/ca mogu da se razlikuju od opštih pravila koja važe za ostale javne funkcionere/ke.

18. U skladu sa članom 6 stav 4 Zakona „povezano lice sa javnim funkcionerom“ je „srodnik javnog funkcionera u pravoj liniji i pobočnoj do drugog stepena srodstva, srodnik po tazbini do prvog stepena srodstva, bračni i vanbračni supružnik, usvojilac i usvojenik, član zajedničkog domaćinstva, drugo fizičko ili pravno lice sa kojim javni funkcioner uspostavlja ili je uspostavio poslovni odnos.“ Ova definicija je preuska, jer je podjednako važno i u skladu je sa Preporukom Savjeta Evrope br. R (2000) 10 Komiteta ministara državama članicama o kodeksima ponašanja za javne funkcionere **da se obuhvate i lica sa kojima je javni funkcioner/ka imao/la ili ima politički odnos.**²¹ **Preporučuje se da se Zakon izmijeni i dopuni u tom smislu.**

2.2 Pokloni

19. Po članu 6 stav 5 Zakona, poklon se definiše kao „stvar, pravo ili usluga stečena, odnosno izvršena bez naknade“. **Takva definicija nije dovoljna, jer poklon uključuje i stvar, pravo, korist ili uslugu stečenu bez odgovarajuće naknade (npr. uz veliki popust). Osim toga, bilo bi korisno da Zakon eksplicitno navede da krediti koji se daju pod povoljnim uslovima ili krediti koje povjerilac otpiše potpadaju pod definiciju „poklona“. Preporučuje se da se Zakon izmijeni i dopuni u tom smislu.**
20. Grupa lica povezanih sa javnim funkcionerom/kom u vezi kojih Zakon u svom članu 16 stav 5 izriče zabranu primanja poklona je preuska. Jednostavno uključuje one koji žive u domaćinstvu javnog funkcionera/ke, što predstavlja „rupu“ u zakonu otvorenu za zloupotrebe. **Zakonom treba proširiti ograničenja prihvatanja poklona u vezi sa javnim funkcionerom/kom ili vršenjem javne funkcije i na supružnike i djecu javnog funkcionera/ke koja sa njim ili njom ne žive u istom domaćinstvu.**²²
21. Članovima 17 i 18 Zakona reguliše se odbijanje poklona, odnosno raspolaganje poklonima. Ako se javnom funkcioneru/ki ponudi poklon koji ne smije da primi, dužan/na je da ga odbije, i u roku od osam dana od ponude, dostavi izvještaj o učinjenoj ponudi organu vlasti u kome obavlja javnu funkciju. Ova odredba je u saglasnosti sa međunarodnim standardima. Isto tako pozdravljamo što član 17 stav 3 prepoznaje da postoje situacije u kojima javni funkcioner/ka možda ne može da odbije poklon ili da ga vrati poklonodavcu. U takvim situacijama, javni funkcioner/ka je dužan da organu vlasti u kojem vrši javnu funkciju preda poklon. Isto važi i za član 18 stav 2 Zakona kada se naknadno ustanovi da je poklon koji je javni funkcioner/ka već primio veće vrijednosti od one koja je naznačena kao primjerena da je javni funkcioner/ka zadrži u skladu sa članom 16 stav 4 (pokloni do 50 eura). Isto tako, javni funkcioner/ka mora da preda poklon kada Agencija za sprječavanje korupcije utvrdi da je primljen suprotno Zakonu (član 20 stav 2 Zakona). **Međutim, u članu 17 stav 3, članu 18 stav 2 i članu 20 stav 2 Zakona nedostaje vremenski rok koji je presudan za sprovođenje odnosnih odredbi. Zakonodavci pomenutim odredbama treba da dodaju utvrđeni vremenski rok**

²¹ Pogledati fusnotu 11, Član 13 stav 2: „Privatni interes javnog funkcionera/ke uključuje svaku prednost za njega ili nju lično ili za njegovu ili njenu porodicu, bliske srodnike, prijatelje i osobe ili organizacije sa kojima je imao/la ili ima poslovne ili političke odnose. Ukjučuje i svaku odgovornost, bilo finansijsku ili građansku, koja je sa tim povezana“ (Model kodeksa SE).

²² Ibid, član 18.

(npr. rok od osam dana slično roku do koga javni funkcioner/ka mora da preda izvještaj o poklonu koji nije trebalo da primi) za predaju primljenog poklona.

2.4 Izvještaji o prihodima i imovini

22. U skladu sa članom 23 stav 1 i članom 24 Zakona, javni funkcioneri/ke su u obavezi da Agenciji za sprječavanje korupcije dostave izvještaj o prihodima i imovini za sebe i svoje bračne i vanbračne supružnike i djecu ako žive u istom domaćinstvu. Obavezivanje javnih funkcionera/ki da prijavljuju svoje prihode i imovinu je opšte prihvaćeni standard u većini zemalja koje sprovode preventivne antikorupcijske mjere. Isto tako, da bi se otkrila zloupotreba i zatvorile „rupe“ u zakonu koje mogu omogućiti korupciju, od lica povezanih sa javnim funkcionerom/kom se može zahtijevati da prijavljuju svoje prihode i imovinu.
23. Član 24 stav 3 Zakona navodi podatke o prihodima i imovini koje javni funkcioner/ka i članovi njegove/njene porodice treba da dostave. **Da bi se garantovalo da informacije koje se dostavljaju Agenciji za sprječavanje korupcije budu relevantne i da Agencija može da dostavljene informacije procesuirati blagovremeno, efikasno i smisleno, predlažemo da se određeni dijelovi člana 24 stav 3 Zakona pojašne. Alineja 3 člana 24 stav 3 Zakona može se preinačiti da stoji „pravu svojine na nepokretnim i pokretnim stvarima privrednog društva, ustanove ili drugog pravnog lica čiji je osnivač odnosno direktni ili indirektni vlasnik javni funkcioner/ka“.** Osim toga, da bi se izbjeglo pretjerano naprezanje kapaciteta Agencije za sprječavanje korupcije kod blagovremenog i efikasnog procesuiranja i ocjene izvještaja, u alineje 3, 4 i 5 stava 3 člana 24 moglo bi se uvesti ograničenje vrijednosti.
24. I konačno, u skladu sa članom 30 stav 4 Zakona, „provjeru podataka iz Izvještaja Agencija vrši prema godišnjem planu provjere za određeni broj funkcionera i kategoriju funkcionera.“ Iako se takvo ograničenje često javlja u mnogim zemljama sa sličnim sistemima, time se otvaraju mogućnosti za zloupotrebu ili za percepciju zloupotrebe. **Stoga bi, u idealnom slučaju, trebalo provjeriti podatke iz svih izvještaja uz pomoć elektronskih alatki. Alternativno, Zakon bi mogao da predvidi da godišnji plan provjere predviđa provjeru izvještaja svih javnih funkcionera/ki na osnovu rotacije i ponovne provjere. Godišnji plan provjera koji se koristi kao osnova za razmatranje izvještaja treba da bude interni i povjerljivi dokument.**

2.5 Ograničenja za bivšeg javnog funkcionera/ku po prestanku javne funkcije

25. Članom 15 Zakona utvrđuju se određena ograničenja u periodu od dvije godine nakon prestanka javne funkcije. Pozdravljamo činjenicu da ovaj član uključuje sveobuhvatnu listu djelatnosti od koji bivši funkcioner/ka treba da se uzdrži u periodu nakon prestanka javne funkcije. Iako se neki aspekti mogu potencijalno podvesti pod neke od opcija koje član 15 Zakona već navodi, **preporučuje se da ovaj član izričito uključi lobiranje kao zabranjenu djelatnost.** Lobiranje se definiše kao „promovisanje konkretnih interesa u komunikaciji sa javnim funkcionerom/kom u okviru strukturirane i organizovane aktivnosti koja ima za cilj da utiče na donošenje javnih odluka.“²³ Dodatak Preporuci CM/Rec(2017)2 u Vodećem principu H o „integritetu u javnom sektoru“ preporučuje

²³ Dodatak uz Preporuku SE CM/Rec(2017)2 za regulisanje lobiranja Komiteta ministara državama članicama o pravnoj regulaciji aktivnosti lobiranja u kontekstu donošenja javnih odluka; „Vodeći principi za definisanje politika na nacionalnom nivou“, dostupno na <https://rm.coe.int/legal-regulation-of-lobbying-activities/168073ed69>, p 7.

period ograničenja nakon prekida javne funkcije „prije nego što javni funkcioner/ka može da postane lobista nakon napuštanja zaposlenja u javnom sektoru ili javne funkcije ili prije nego što lobista može postati javni funkcioner/ka nakon što prestane sa djelatnošću lobiranja.”²⁴

2.6 Uloga Agencije za sprječavanje korupcije kao samostalnog i nezavisnog organa

26. Glavom V Zakona predviđa se osnivanje Agencije. Agencija ima dva organa, Savjet Agencije i direktora/icu (član 81 Zakona). Savjet se sastoji od pet članova/ica koje bira Skupština na predlog radnog tijela nadležnog za pitanja antikorupcije (član 82 Zakona). Direktora/icu Agencije bira Savjet na osnovu javnog oglasa (član 91 Zakona). Nadležnosti Savjeta i direktora/ice navedene su u članu 88 i članu 92.
27. Opšti komentar je da, kako bi Agencija za sprječavanje korupcije na odgovarajući način vršila svoju važnu funkciju, osim detalja već sadržanih u članu 95 o finansiranju Agencije, javna sredstva koja se obezbjeđuju za rad Agencije za sprječavanje korupcije treba da dolaze iz posebnog razdjela budžeta namjenski predviđenog u tu svrhu.
28. Zakonom se utvrđuje Agencija za sprječavanje korupcije kao „samostalno i nezavisno tijelo“. Nezavisnost antikorupcijskih agencija je kamen temeljac sprječavanja i borbe protiv korupcije. Član 6 stav 2 i član 36 Konvencije UN protiv korupcije navode da „svaka država ugovornica u skladu sa osnovnim načelima svog pravnog sistema, obezbijediće uspostavljanje jednog ili više tijela ili lica specijalizovanih za borbu protiv korupcije putem sprovođenja zakona. Tom tijelu ili tijelima ili licima daće se potrebna nezavisnost, u skladu sa osnovnim načelima pravnog sistema odnosno države ugovornice, kako bi mogla da vrše svoje nadležnosti uspješno i bez ikakvog neprimjerenog uticaja.” Vodeći princip 3 iz Dvadeset vodećih principa za borbu protiv korupcije navodi da treba „obezbijediti da oni koji su zaduženi za prevenciju, istragu, gonjenje i presuđenje za koruptivna djela uživaju nezavisnost i samostalnost primjerenu svojim funkcijama, da nisu pod neprimjerenim uticajem i da imaju djelotvorna sredstva za prikupljanje dokaza, zaštitu lica koja organima pomažu u suzbijanju korupcije i očuvanje povjerljivosti istraga”.²⁵ EPAC standardi dalje naglašavaju da se „nezavisnost mora shvatati tako da ona omogućava antikorupcijskim agencijama da obavljaju svoje funkcije bez neprimjerenog uticaja. Nezavisnost je ključni element za uspostavljanje i očuvanje ukupnog kredibiliteta antikorupcijskih agencija. Nekoliko je aspekata nezavisnosti, koji uključuju političku nezavisnost, funkcionalnu i operativnu nezavisnost, kao i finansijsku nezavisnost.”²⁶ Operativna nezavisnost podrazumijeva sposobnost donošenja odluka u svojoj sferi nadležnosti bez neprimjerenog uticaja od strane drugih aktera.²⁷ Iako je interna odgovornost ključni princip u okviru Principa iz Džakarte, i antikorupcijskim agencijama su potrebna administrativna pravila i interne procedure. U Principima iz Džakarte se takođe ponavlja „suštinska potreba“ nezavisnosti antikorupcijskih agencija.²⁸ U skladu sa članom 6 stav 2 i članom 36 UNCAC Konvencije, Principi iz Džakarte naglašavaju da „antikorupcijske agencije moraju da razvijaju i uspostavljaju jasna pravila i standardne operativne procedure, uključujući

²⁴ Ibid, stav 17.

²⁵ Pogledati op. cit. fusnota 9 (Dvadeset vodećih principa u borbi protiv korupcije).

²⁶ Ibid str. 15. (“Nezavisnost”) (Dvadeset vodećih principa u borbi protiv korupcije).

²⁷ Pogledati op. cit. fusnota 15, stav 17 (Mišljenje OEBS/ODIHR-a iz 2014. godine za Letoniju).

²⁸ Preambula koja se poziva na rezolucije 3/2, 3/3 i 4/4 usvojene na konferenciji strana ugovornica UNCAC konvencije na trećem i četvrtom zasjedanju kojim se prepoznaje „vitalna važnost osiguravanja nezavisnosti i efektivnosti“ antikorupcijskih agencija.

- monitoring i disciplinske mehanizme, kako bi se na minimum svelo neprimjereno postupanje i zloupotreba ovlašćenja ovakvih agencija ”.²⁹
29. Međutim, Zakon u nekoliko navrata zadire u samostalnost Agencije za sprječavanje korupcije u smislu postavljanja sopstvenih administrativnih pravila. U članu 22 stav 5 Zakona predviđa se da ministarstvo nadležno za antikorupciju (u daljem tekstu „Ministarstvo”) propisuje način vođenja registra sponzorstava i donacija i sadržinu relevantnih izvještaja organa vlasti.
 30. U skladu sa članom 26 stav 4 Zakona, Ministarstvo utvrđuje način unosa podataka iz Izvještaja u Registar, kao i sadržaj i način vođenja Registra. Isti problem postoji u članu 49 stav 3 Zakona.
 31. Isti problem se ponovo javlja u članu 97 stav 4 Zakona koji daje ministarstvu nadležnom za pitanja antikorupcije ovlašćenje da propisuje obrazac i sadržinu službene legitimacije za direktora/icu i ovlašćene službenike/ce Agencije za sprječavanje korupcije za vršenje njihovih poslova i sprovođenje ovlašćenja.
 32. Smanjenje uticaja koji spoljna tijela, kao što su ministarstva, imaju nad radom organa za sprječavanje korupcije bila je jedna od ključnih zabrinutosti prethodnih pravnih mišljenja OEBS/ODIHR-a i predmet preporuka datih sa tim u vezi.³⁰ Nisu jasni razlozi za navedene članove Zakona, kojima se otvaraju vrata spoljnom uplivu u rad Agencije za sprječavanje korupcije. **Zakon treba da bude neumoljiv po pitanju operativne nezavisnosti Agencije za sprječavanje korupcije da usvaja svoja interna pravila i procedure. Otuda pomenute članove treba izmijeniti da se uklone ovlašćenja ministarstva nadležnog za pitanja antikorupcije da propisuje način na koji Agencija za sprječavanje korupcije vodi ili rukuje svojim evidencijama i drugim dokazima.**
 33. Osim toga, član 18 stav 4 Zakona navodi da „način raspolaganja poklonima iz st. 1, 2 i 3 ovog člana, način vođenja evidencije poklona, kao i druga pitanja koja se odnose na ograničenja povodom primanja poklona u vezi sa vršenjem javne funkcije, propisuje Ministarstvo.” **Značenje fraze “kao i druga pitanja koja se odnose na ograničenja povodom primanja poklona u vezi sa vršenjem javne funkcije” nije u potpunosti jasno, te bi se moglo dodatno definisati. Nadalje, vraćajući se na ono što smo rekli u stavovima 26-31, treba osigurati da ove instrukcije ne utiču negativno na nezavisnost i samostalnost Agencije koja, u skladu sa članom 19 Zakona, ispituje evidencije poklona koje dostavljaju organi vlasti.**
 34. Član 87 Zakona navodi razloge za razrješenje članova/ica Savjeta, ali se ne navodi postupak po kome Savjet utvrđuje razloge za razrješenje.
 35. Osim toga, Zakon ne predviđa nikakvu mogućnost da se član/ica žali na odluku Savjeta kojom se utvrđuje postojanje razloga za njegovo/njeno razrješenje kako je to navedeno u članu 87 stav 1, alineje 2, 3 i 4. Isto važi i za odredbu koja se bavi razlozima za razrješenje direktora/ice u skladu sa članom 93 stav 3 Zakona. **Slično članu 40 Zakona, gdje se javnom funkcioneru/ki daje prilika da pokrene upravni spor protiv konačne odluke Agencije za sprječavanje korupcije, član/ica Savjeta ili direktor/ica kome prijeti razrješenje treba da ima mogućnost da osporava tu odluku u upravnom sporu. Zakon treba dopuniti u tom smislu.**

2.7 Postupak za utvrđivanje povreda Zakona

²⁹ Pogledati op. cit. fusnota 13, str. 3 (Principi iz Džakarte).

³⁰ Npr. op. cit. fusnota 16, Ključna preporuka B i paragrafi 19-26; 32-39 (Mišljenje OEBS/ODIHR-a iz 2014. godine za Ukrajinu); stavovi 17-20 (Mišljenje OEBS/ODIHR-a iz 2014. godine za Letoniju).

36. Članovima 31 do 43 Zakona navodi se postupak za utvrđivanje povreda odredaba Zakona vezanih za sprječavanje sukoba interesa, ograničenja u vršenju javnih funkcija, poklone, sponzorstva i donacije i izvještaje o prihodima i imovini javnih funkcionera/ki. Prema članu 31 Zakona, zahtjeve za pokretanje takvog postupka može pokrenuti i javni organ u kome osumnjičeni javni funkcioner/ka obavlja ili je obavljao svoju javnu funkciju. Agencija za sprječavanje korupcije može da pokrene postupak i po službenoj dužnosti na osnovu sopstvenih saznanja ili anonimnih zahtjeva (Član 31 stav 2 Zakona).
37. U slučaju da zahtjev za pokretanje postupka dođe sa strane nekog javnog organa ili drugog pravnog ili fizičkog lica, član 32 navodi formu u kojoj se zahtjev mora podnijeti i sadržaj koji mora da ima. Sadržaj zahtjeva za pokretanje postupka, između ostalog, sadrži „bliže činjenice o povredi odredaba ovog Zakona koje se odnose na sprječavanje sukoba interesa u vršenju javnih funkcija” u skladu sa članom 32 stav 1 Zakona. **Kako tačni detalji povrede možda nisu uvijek dostupni podnosiocima/teljicama zahtjeva, a budući da se nepotpuni zahtjevi odbacuju nakon što se podnosilac/teljka pozove da dopuni ili ispravi nedovoljno obrazložen zahtjev (prema članu 33 Zakona), preporučuje se da se izmijeni i dopuni član 32 stav 1 tako da „relevantne činjenice o povredi“ budu dovoljne za zahtijevanje pokretanja postupka.**
38. Ovlašćenja Agencije za sprječavanje korupcije pri utvrđivanju činjenica i okolnosti navedena su u članu 35 Zakona. U skladu sa članom 35 stav 3 Zakona, pravna i fizička lica dužna su da saraduju sa Agencijom za sprječavanje korupcije i dostave tražene podatke i obavještenja, odnosno stave na uvid traženu dokumentaciju u skladu sa zakonom u roku i na način koji odredi Agencija za sprječavanje korupcije. Prema stavu 4 istog člana, ukoliko pravna i fizička lica ne postupe u roku koji im odredi Agencija, dužni su da o razlozima obavijeste Agenciju. To pozdravljamo, jer tijelo za sprječavanje korupcije „mora da ima pristup svim neophodnim informacijama, što podliježe samo ograničenjima ili restrikcijama koje su neophodne u demokratskom društvu, da bi sprovele istrage koruptivnih aktivnosti, utvrdile i pratile sredstva stečena korupcijom, istraživale, sticale i širile znanje o korupciji i kako je sprječavati”³¹
39. **Međutim, kako bi Agencija za sprječavanje korupcije mogla da efikasno obavlja svoju istražnu funkciju, osim postojećih mjera iz člana 35 stav 5 Zakona (mogućnost podnošenja posebnog izvještaja Skupštini i obavještanje javnosti), član 35 treba dopuniti načinima postupanja kojima Agencija može da pribjegne u slučajevima kada javni organi, fizička i pravna lica ne postupe u roku i na način predviđen članom 35 stav 3 i ne obavijeste Agenciju o sprječavanju korupcije o razlozima nepostupanja.**
40. Član 36 stav 2 Zakona uvodi obavezu ovlašćenog službenika/ce da sprovede usmenu raspravu na zahtjev učesnika/ca u postupku. **Budući da to može da dovede do zloupotrebe i nepotrebnog produžavanja postupka, poželjno bi bilo da se navede da je održavanje usmene rasprave pod isključivim nahodjenjem ovlašćenog službenika/ce (kako je to opisano u članu 36 stav 3 Zakona).**
41. Presudno je osigurati da odredbe Zakona budu usaglašene sa Zakonikom o krivičnom postupku (‘ZKP’) Crne Gore.³² Dok član 37 stav 1 navodi da je nivo sumnje potreban za Agenciju za sprječavanje korupcije da dostavi neki predmet tužilaštvu “*osnovi sumnje*” (prevedeno kao “*reasonable suspicion*”), član 254 ZKP-a navodi “službena i odgovorna lica u državnim organima, organima lokalne samouprave, javnim preduzećima i ustanovama dužni su da prijave krivična djela za koja se goni po službenoj dužnosti, o kojima su obaviještena ili za koja saznaju u vršenju svoje

³¹ Pogledati op. cit. fusnota 14 (“Odgovornost”) (EPAC standardi).

³² Crnogorski Zakonik o krivičnom postupku (2015) dostupan na www.legislationline.org.

dužnosti”. Nejasno je da li se tom odredbom zahtijeva isti nivo sumnje kao članom 37 stav 1 Zakona. Osim toga, član 57 Zakona o sprječavanju korupcije, prilikom opisa dužnosti Agencije za sprječavanje korupcije i drugih organizacija nakon postupanja po prijavama zviždača, navodi da „ukoliko u postupku provjere istinitosti navoda o ugrožavanju javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije starješina, odnosno odgovorno lice u organu vlasti, privrednom društvu, drugom pravnom licu, odnosno preduzetnik, kao i Agencija posumnjaju da je [...] učinjeno krivično djelo za koje se goni po službenoj dužnosti, dužni su da prijavu sa prikupljenim dokazima, bez odlaganja dostave nadležnom državnom tužilaštvu.” **Preporučuje se da se pojasni da li je za sve ove odredbe potreban isti nivo sumnje da se osigura da nisu međusobno kontradiktorne.**

42. **I konačno, preporučuje se da Zakon eksplicitno navede da konačna odluka koja se pominje u članu 38 stav 3 Zakona bude obrazložena, i da se takvo obrazloženje daje u pisanoj formi.**

2.8 Zaštita zviždača

43. U skladu sa članom 4 stav 2 Zakona, „zviždač“ u smislu ovog zakona, je „fizičko i pravno lice koje podnosi prijavu o ugrožavanju javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije.”³³ Član 44 Zakona nadalje definiše ugrožavanje javnog interesa kao „povredu propisa, etičkih pravila ili mogućnost nastanka takve povrede koja je izazvala, izaziva ili prijeti da izazove opasnost po život, zdravlje i bezbjednost ljudi i životne sredine, povredu ljudskih prava ili materijalnu i nematerijalnu štetu po državu ili pravno i fizičko lice, kao i radnju koja ima za cilj da se za takvu povredu ne sazna”. Ove definicije tehnički su usaglašene sa međunarodnim antikorupcijskim standardima, kao što je član 33 UNCAC konvencije.³⁴ Međutim, Zakon bi se mogao dodatno unaprijediti. Prvo, iako pozdravljamo široko definisanje „ugrožavanja javnog interesa“, možda osobe neće znati kada pitanje koje žele da prijave ukazuje na korupciju. To za posljedicu može da ima da ne budu sigurni da li potpadaju pod zaštitu koju Zakon predviđa za zviždače i možda uopšte ne prijave datu stvar. Drugo, ako Agencija za sprječavanje korupcije dobije prijavu koja se odnosi na nezakonite radnje koje ne potpadaju pod predmet Zakona, Agencija nije u obavezi da tu informaciju prenese nadležnim organima. **Bilo bi korisno, kako za sprječavanje korupcije, tako i za zaštitu javnog interesa, da se podstiče prijavljivanje, te da se tako unaprijedi efikasnost Zakona ako prijave zviždača, koje ne ukazuju na korupciju, već na druge vidove nezakonitih radnji i ponašanja, Agencija za sprječavanje korupcije može da prosljedi nadležnim javnim organima. Važno je da se zakonski proširi zaštita zviždača i na takve slučajeve.**
44. **Nejasno je da li član 45 stav 2 Zakona obuhvata i mogućnost podnošenja prijava putem telefona. Predlaže se da se to razjasni u Zakonu i da se ta opcija izričito doda.**
45. U načelu, glava III Zakona koja se bavi zviždačima bi se mogla dalje unaprijediti odredbama koje se odnose na pravo zviždača da obavijeste javnost o korupciji i odredbama o privremenoj zaštiti zviždača.

³³ Što se tiče pitanja zaštite zviždača, pogledati publikaciju Transparency International, *Zaštita zviždača i Konvencija UN protiv korupcije*, dostupna na http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dv/ti_report/ti_report_en.pdf.

³⁴ Član 33 UNCAC konvencije navodi da “[s]vaka država ugovornica razmotriće mogućnost da u svom domaćem pravnom sistemu predvidi odgovarajuće mere pružanja zaštite od bilo kog neopravdanog postupanja prema bilo kom licu koje nadležnim organima prijavi u dobroj nameri i na razumnoj osnovi bilo koje činjenice koje se odnose na krivična dela predviđena ovom konvencijom.

2.8 Ugovori o uslugama i poslovnoj saradnji

46. Član 14 Zakona postavlja ograničenja vezano za ugovore o uslugama i poslovnoj saradnji. Ovaj član sadrži nekoliko važnih ograničenja za javne funkcionere/ke prilikom zaključenja ugovora, kao profitnih aktivnosti, uz izuzeća već naznačena u članu 9 Zakona, što može da dovede do ozbiljnog sukoba interesa. **Međutim, ovaj član treba da zabrani javnom funkcioneru/ki i da zaključuje ugovor o pružanju usluga sa nekim organom, privrednim društvom ili drugim pravnim licem koje, iako nema ugovorni odnos sa konkretnim javnim organom u kome javni funkcioner/ka obavlja svoju funkciju, stupa u ugovorne odnose ili obavlja zadatke za druge javne organe.**
47. U takvom slučaju, rad javnog funkcionera/ke u takvim organima ili preduzećima može da predstavlja teške slučajeve sukoba interesa, čak i kada nema ugovornih odnosa između tih javnih organa/preduzeća/pravnih lica i organa u kome javni funkcioner/ka obavlja svoju funkciju. **Mogla bi se uvesti granica u smislu vrijednosti slična onoj u članu 14 stav 2 Zakona da se omoguće takvi ugovori u slučajevima manje vrijednosti.**

2.9 Rodno osjetljivi jezik

48. Konačno, član 5 Zakona ima podnaslov „Upotreba rodno osjetljivog jezika“ i navodi da „izrazi koji se u ovom zakonu koriste za fizička lica u muškom rodu podrazumijevaju iste izraze u ženskom rodu“. Time se, u stvari, prihvata da jezik Zakona nije rodno osjetljiv, pa se stoga treba iskoristiti prilika izrade Nacrta da se to ispravi. Preporučuje se da se osigura tokom čitavog Zakona upotreba naziva i ličnih zamjenica u muškom i u ženskom rodu.

[KRAJ TEKSTA]