



Analiza crnogorskog Zakona o sprječavanju korupcije







Analiza crnogorskog Zakona o sprječavanju korupcije

pripremila Marijana Trivunović, Nezavisna konsultantkinja

Novembar 2023. godine

Sadržaj

Skraćenice	4
Sažetak	5
1. Uvod	13
Struktura zakona i izvještaja	
2. Definicije	16
2.1 Definicija korupcije	
2.2 Definicija javnog funkcionera	
2.3 Ostale definicije (član 6)	
3. Režim sukoba interesa	25
3.1 Sprječavanje sukoba interesa	
3.2 Ograničenja/nekompatibilnosti u vršenju javne funkcije	
3.3 Režim poklona	
3.4 Donacije i sponzorstva	
3.5 Režim prijavljivanja imovine	
3.6 Nedostaju odredbe	
4. Postupak za utvrđivanje prekršaja	37
5. Agencija za sprječavanje korupcije	40
5.1 Funkcije	
5.2 Nezavisnost i odgovornost	
6. Prijava korupcije i zaštita zviždača	43
6.1 Kvalifikacione odredbe	
6.2 Zaštita	
7. Sprječavanje korupcije	47
8. Sažetak zaključaka i preporuka	49

Skraćenice

ASK	Agencija za sprječavanje korupcije
SE	Savjet Evrope
SI	Sukob interesa
IT	Informacione tehnologije
ZSK	Zakon o sprječavanju korupcije
PEO	Politički eksponirana osoba
TI	Transparency International
TD	Tehnički dokument



Sažetak

Ovu analizu Zakona o sprječavanju korupcije naručila je NVO Mreža za afirmaciju nevladinog sektora (MANS), u okviru projekta „Borba protiv sukoba interesa i nerazjašnjenog bogatstva javnih funkcionera“.

Zakon o sprječavanju korupcije (ZSK) [1] je samo jedan segment crnogorskog antikorupcijskog sistema. Njime je osnovana Agencija za sprječavanje korupcije. On propisuje zajedničke obaveze i ograničenja u vezi sa sukobom interesa (nekompatibilne funkcije, pokloni, prijave imovine) za skup funkcionera višeg nivoa koji rade ili djeluju u javnom sektoru. Takođe se bavi sistemima upravljanja rizikom od korupcije u javnim institucijama („Planovi integriteta“) i elementima zaštite zviždača za „prijetnje javnom interesu“ u vezi sa korupcijom.

Zakon ne nastoji da reguliše sve tematske oblasti politike borbe protiv korupcije; na primjer, pravila o lobiranju ili finansiranju političkih partija i kampanja, itd., mogu se naći u drugim zakonima. Problematičnije je, međutim, to što se samo djelimično bavi odabranim oblastima politike koje pokušava da reguliše, prije svega, režimom sukoba interesa, koji je u fokusu ove analize.

U ovom izveštaju se ipak donekle razmatraju sve odredbe ZSK. Cilj mu je da konsoliduje postojeće analize i ponuditi dodatne uvide i preporuke za dalji rad. Organizovan je tako da u velikoj mjeri prati redosljed pitanja kako su izložena u zakonu, ali takođe nastoji da se bavi vidljivim tematskim cjelinama - različitim antikorupcijskim režimima i institucijama kojima se zakon bavi. Shodno tome, strukturiran je u sljedeće glavne dijelove:

- Definicije (odjeljak 2);
- Režim sukoba interesa, uključujući nekompatibilnosti, i upravljanje poklonima/donacijama/sponzorstvima, i režim prijavljivanja imovine (odjeljak 3);
- Postupak za utvrđivanje prekršaja (odjeljak 4);
- Pravila koja uređuju osnivanje i mandat Agencije (odjeljak 5);
- Prijava korupcije i zaštita zviždača (odjeljak 6);
- Planovi integriteta, ili režim upravljanja rizikom od korupcije (odjeljak 7); i,

Dok je čitav niz **preporuka u vezi sa uočenim ograničenjima i izazovima izložen u odjeljku 8**, a sažet je ovdje kako slijedi.

[1] Link na tekst zakona: https://www.antikorupcija.me/media/documents/Zakon_o_sprje%C4%8Davanju_korupcije.pdf

Ključni zaključci i preporuke

1.

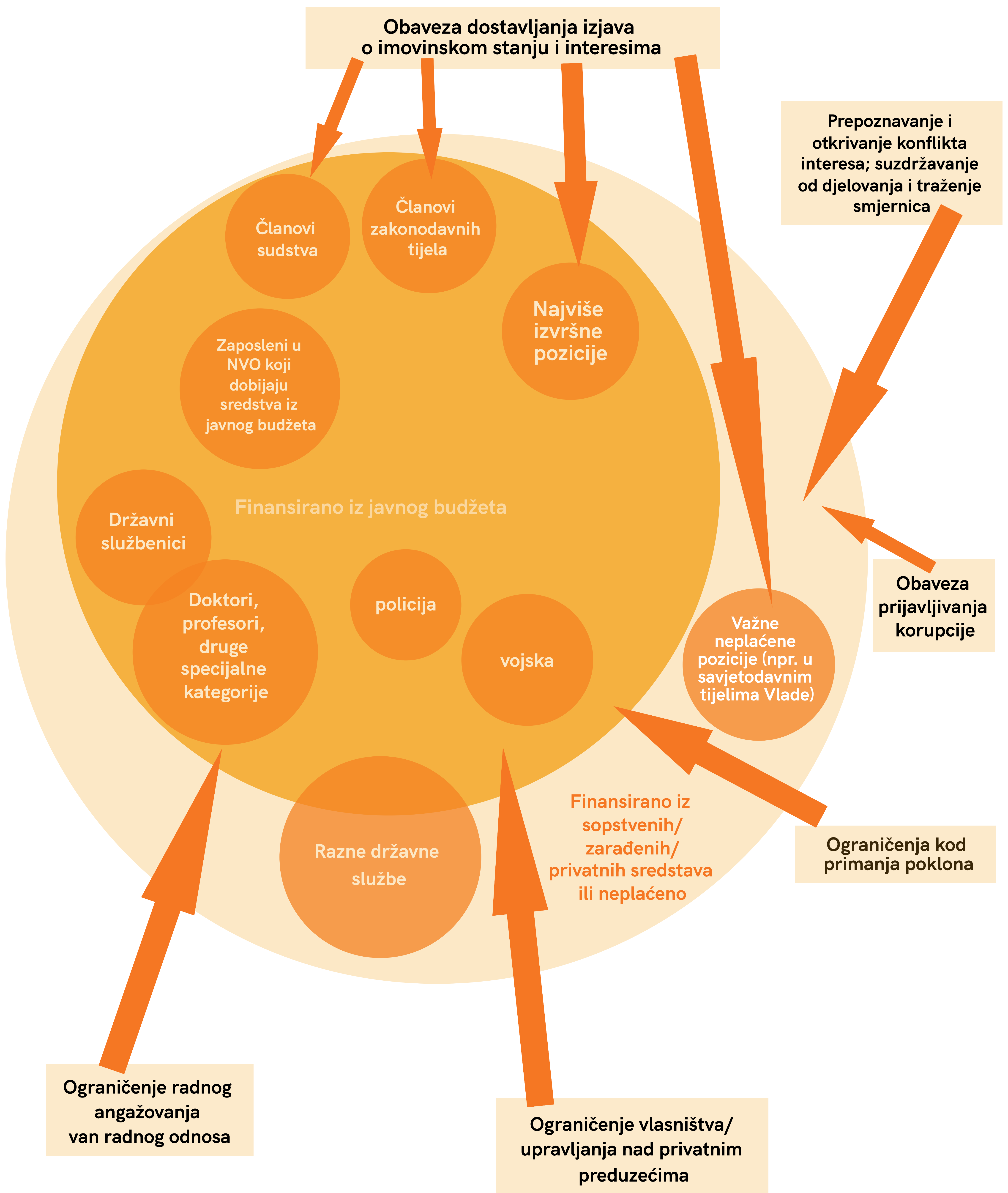
Sveukupno gledano, ova analiza pokazuje da obim **potrebnih intervencija prevazilazi manje izmjene pojedinih članova Zakona o sprječavanju korupcije**. Umjesto toga, preporučuje se sveobuhvatna „revizija sistema“ različitih antikorupcijskih režima kojima se zakon pokušava baviti.

2.

Reformu nacionalnog sistema sprječavanja i upravljanja sukobom interesa treba posmatrati kao prioritetnu intervenciju. Preporučuje se da Crna Gora **formuliše sveobuhvatnu politiku u sferi sukoba interesa koja bi bila primjenjiva na sve aktere iz javnog sektora**. Takva politika treba da precizira osnovni skup obaveza – o upravljanju *ad hoc* sukobima interesa; o poklonima; o vanjskim aktivnostima i drugim „strukturnim“ nekompatibilnostima, itd. – što bi se primjenjivalo najšire moguće. Osim toga, navela bi posebne dodatne obaveze za jasno definisane grupe aktera iz javnog sektora, kao što su službenici za sprovođenje zakona, članovi pravosuđa, službenici za nabavke, donosioci odluka na visokom nivou, itd. Politika treba da se pozabavi prazninama uočenim u ovoj i drugim međunarodnim analizama sistema, i, što je najvažnije, redefiniše aranžmane implementacije i nadzora kako bi se, između ostalog, poboljšala uloga institucionalnog upravljanja. Sveobuhvatna i jasno artikulisana vizija treba da vodi buduće zakonodavne promjene, kako bi se postigao jedinstven i usklađen sistem.

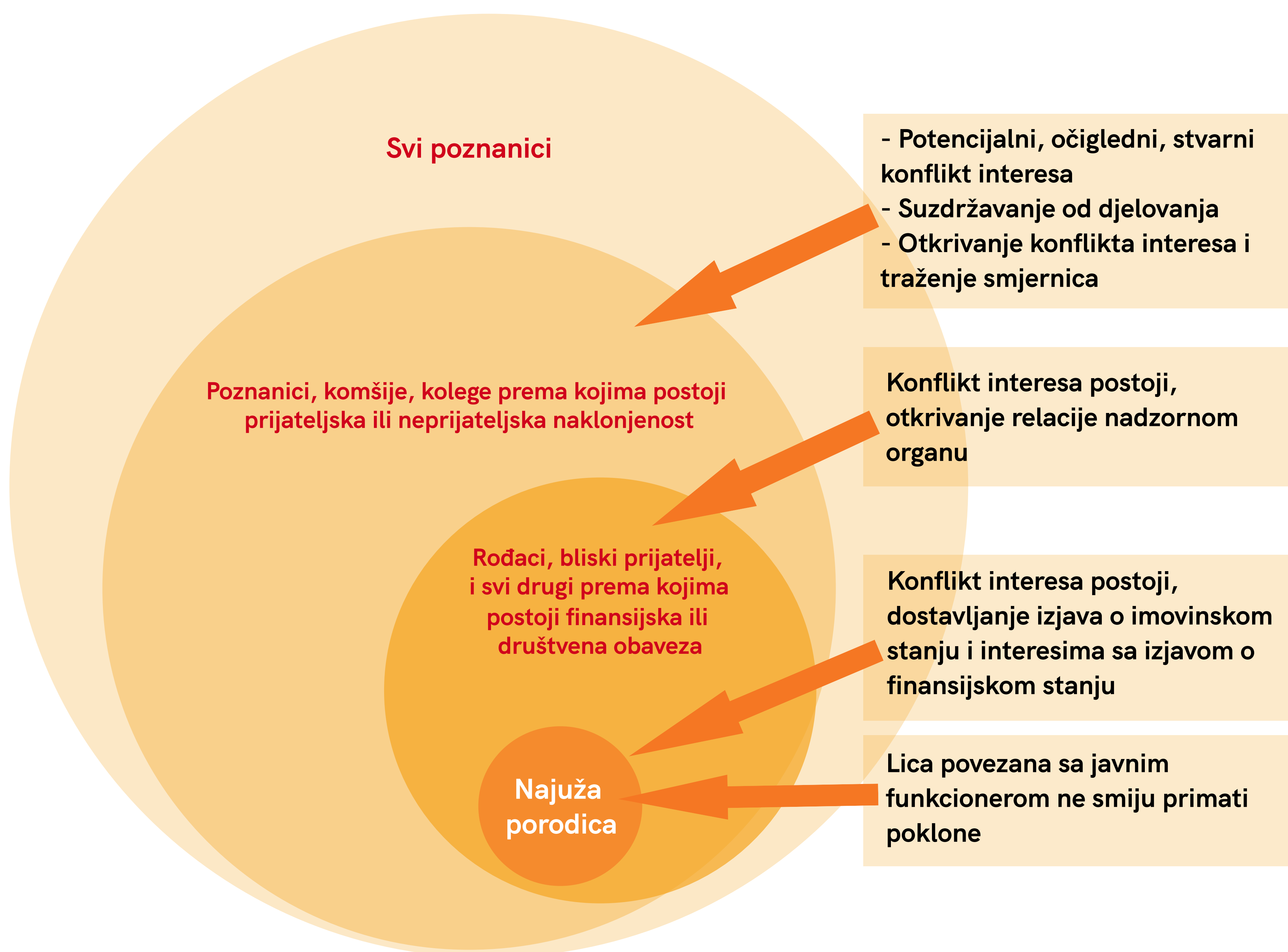
Politika bi posebnu pažnju trebalo da posveti jasnom definisanju odgovarajućih grupa aktera iz javnog sektora u vezi sa specifičnim antikorupcijskim obavezama za zatvaranje svih postojećih praznina, kao što je ilustrovano u nastavku

Slika 1: Primjer mapiranja antikorupcijskih obaveza



Jednako kritično je i **definisanje grupa povezanih lica i bliskih saradnika**, u vezi sa različitim antikorupcijskim obavezama.

Slika 2: Konceptualizacija povezanih osoba i saradnika



3.

Ključne definicije treba preispitati i revidirati u skladu sa zapažanjima u ovoj i drugim međunarodnim analizama. Konkretno:

- Razmotriti da li definicija "korupcije" može potencijalno uticati na prihvatljivost/relevantnost prijava/pritužbi podnesenih Agenciji prema članu 31;
- Unaprijediti definiciju "dobitka" kako bi se obuhvatio najširi mogući opseg materijalnih i nematerijalnih koristi;
- Proširiti definiciju „poklona“ da uključi sve vrste koristi/beneficija i sve situacije; ograničenja poklona treba razraditi u članovima koji definišu režim poklona.

4.

Pravila o nekompatibilnosti treba preispitati u skladu sa zapažanjima u ovoj i drugim međunarodnim analizama, konkretno:

- Ograničenja aktivnosti izvan glavne funkcije javnog sektora treba da budu jasno definisana za svaku glavnu kategoriju aktera javnog sektora;
- Ograničenja eksternih angažmana treba da se zasnivaju na jednostavnom principu da eksterne aktivnosti ne bi trebalo da ometaju javnu funkciju (a) u smislu utrošenog vremena i (b) u smislu stvaranja sukoba interesa;
- Umjesto da se pokušavaju predvidjeti moguća izuzeća od širokih ograničenja koja će biti uključena u zakonodavstvo, moglo bi biti efikasnije razviti snažan, transparentan mehanizam na više nivoa za odobravanje izuzetaka od slučaja do slučaja.

5.

Razmisliti o poboljšanju primjene ograničenja nekompatibilnosti putem dodatnih strategija kao što su:

- Proširivanje odgovornosti na druge aktere u procesu, mimo javnog funkcionera i Agencije;
- Razmotriti nove alate koji se koriste u drugim jurisdikcijama;
- Dalje ohrabrivanje eksternih izvještaja trećih strana o uočenim kršenjima ili sumnjama na kršenje, koje podnose građani, mediji, organizacije civilnog društva, insajderi u institucijama ili drugi pojedinci ili organizacije koje prate rad ovih institucija.

6.

Pored poboljšanja srodnih definicija prema gore navedenoj tački 3, režim poklona treba dodatno ojačati kroz:

- Izričitu zabranu primanja poklona datih u vezi sa javnim funkcionerom ili vršenjem javne funkcije od strane povezanih lica;
- Eksplicitnu zabranu traženja poklona;
- Prepoznavanje razmjene privatnih poklona i beneficija kao kriterijuma za uključivanje davaoca poklona (pojedince/firme) u grupu povezanih lica i saradnika o kojima se odluke ne mogu donositi bez objelodanjivanja i uputstva ovlašćenog organa.
- Pružanje dodatnih informacija i smjernica o poklonima, beneficijama i povezanim konceptima i ograničenjima;
- Proširivanje zahtjeva za praćenje i nadzor za institucionalno upravljanje;
- Što se tiče kazni, razmotriti prilagođavanje skale novčanih kazni tako da odgovara vrijednosti nedozvoljenog poklona.

7.

Što se tiče donacija i sponzorstava, pored prihvatanja preporuka Savjeta Evrope, ova analiza naglašava dodatna pitanja, kako što su:

- Da bi se minimizirala mogućnost da vrši „neopravdan uticaj“ kroz donacije i sponzorstva, zahtjevati od javnih organa da ažuriraju svoje registre, objave informacije na svojim web sajtovima i obavijeste Agenciju u roku od 30 dana od zaključenja ugovora;
- Ovlastiti Agenciju da donacije i sponzorstva podvrgne detaljnoj analizi, koja bi bila analogna onoj koja se primjenjuje u vezi s prijavama imovine;
- Zahtijevati od javnih vlasti koje razmišljaju o primanju donacija/sponzorstva da preduzmu proces dužne pažnje (*due diligence*), kako bi identifikovali rizike od neprimjerenog uticaja i zahtijevaju odobrenje Agencije za transakciju, *između ostalog*, na osnovu te interne procjene.

8.

Što se tiče prijava imovine, ova analiza se slaže sa preporukama Savjeta Evrope o:

- Mogućem smanjenju obima obveznika prijave imovine i kamata kroz pristup zasnovan na riziku;
- Proširenju obima imovine koju treba prijaviti, uključujući pokretnu imovinu koja se drži u inostranstvu i imovinu u stvarnom vlasništvu;
- Dodavanje više otvorenih fraza koje bi obuhvatile različite vrste prava korišćenja imovine ili netradicionalne vrste imovine, poput kriptovaluta, itd.;
- Pružanje bankarskih podataka Agenciji za sva lica čija se imovina treba prijavljivati; i,
- Pružanje ključnih informacija Agenciji, koje bi ostajale povjerljive, o povezanim licima, saradnicima i drugim odnosima koji predstavljaju značajan privatni interes.

9.

Ova analiza posebno podržava ideju da se režim prijavljivanja imovine poboljša, kako bi se efikasnije pratili *interesi*. To podrazumijeva da se u prijavljivanje uključi šira lista članova porodice i saradnika, uključujući pravna lica koja pružaju beneficije iznad određenog praga (npr. hotelsko-ugostiteljske usluge kao što su odmori, putne usluge, korišćenje automobila, jahti ili privatnih aviona, vikendica itd.).

10.

Iako je van okvira ovog dokumenta da se bavi sprovođenjem pravila o prijavljivanju imovine od strane Agencije, on generalno podržava zapažanja i preporuke koje je dao Savjet Evrope, a osim toga preporučuje dublje ispitivanje izazova sa kojima se susreće u praksi.

11.

S obzirom na vrijednost eksternih izvještaja novinara i nadzornih tijela civilnog društva, a rjeđe insajdera ili običnih članova javnosti u otkrivanju kršenja važećeg zakona i koruptivnih praksi, preporučuje se:

- Ukloniti nepotrebne konceptualne razlike u postupcima;
- Smanjiti prekomjerne zahtjeve za osobe koje podnose izvještaje, npr. u vezi sa sadržajem "zahtjeva" koji je neophodan da bi se on smatrao djelotvornim;
- Uvesti obavezu da se opravda odbijanje eksternih „zahtjeva“;
- Podsticati Agenciju da nastavi da razvija relevantne analitičke i istraživačke kapacitete u skladu sa svojim mandatom.

12.

Što se tiče efikasnosti ASK-a u širem smislu, snažno se preporučuje da se izvrši funkcionalna analiza ukupnosti administrativnih procedura Agencije iz perspektive neophodnosti i efikasnosti.

13.

Ova analiza razmatra druge odredbe koje se odnose na Agenciju navedene u Poglavlju V, prvenstveno u vezi sa sprovođenjem odredbi o sukobu interesa, koje su u fokusu ove analize. Ona se u velikoj mjeri oslanja na analizu Savjeta Evrope i nudi nekoliko dodatnih zapažanja, i to:

- Treba posvetiti dužnu pažnju pravilima koja uređuju imenovanje i razrješenje direktora Agencije;
- Kriterijume za zapošljavanje treba preispitati, na primjer (pre)naglašavanje formalnog obrazovanja, „iskustvo u borbi protiv korupcije“ naspram *relevantnog* iskustva; dovoljni zahtjevi za integritetom; potencijalno isključenje PEO-a, itd.
- Trebalo bi dodatno razmotriti odgovarajuće kriterijume učinka Agencije;
- Trebalo bi preispitati adekvatnost postojećih odredbi o nadzoru.

14.

Budući da postoje uvjerljivi argumenti o tome da određene procedure i odluke Agencije ostaju povjerljive (na primjer, u vezi sa članom 39), postoji odgovarajuća potreba da se razradi odgovarajući mehanizam odgovornosti. Trebalo bi razgovarati o svim opcijama, uključujući i mogućnost posebnih odbora za eksterni nadzor, koji mogu uključivati predstavnike različitih državnih organa i tijela civilnog društva.

Sankcije

15.

Ova analiza razmatra primjenjive sankcije zajedno sa odredbama na koje se primjenjuju. Međutim, pojavljuje se nekoliko čestih preporuka, i to:

- Prikladnost finansijskih sankcija treba da preispitaju stručnjaci upoznati sa ekonomskim i društvenim kontekstom Crne Gore;
- U slučajevima kada javni organi – tj. pravna lica koja se finansiraju iz javnog budžeta – krše uslove ZSK-a, primjenjive finansijske kazne treba da se primjenjuju samo na „odgovorna lica“ (uključujući eventualno šefa organa), a ne na pravna lica.
- Za nepoštovanje mišljenja i odluka Agencije treba uvesti sankcije, kako za relevantna službena lica, tako i za pravna lica (prema gore navedenom) i/ili odgovorna lica u pravnim licima.

Nedostajuće obaveze

16.

ZSK bi trebalo da razmotri upućivanje na ili naglašavanje drugih suštinskih obaveza integriteta koje se primjenjuju na sve aktere u javnom sektoru. Ovo može uključivati, na primjer, odredbe koje zabranjuju korišćenje javne imovine za lične potrebe, uključujući kancelarijski prostor, opremu, naročito vozila, informacije, itd. koje su vjerovatno sadržane u drugim zakonima.

17.

ZSK bi trebalo da uvede obavezu prijavljivanja uočenih/sumnjivih slučajeva korupcije od strane svih aktera u javnom sektoru, kao i reviziju odgovarajućih mehanizama za prijavu korupcije.

18.

ZSK bi trebalo da razmotri dodavanje obaveze za razvoj okvira za praćenje učinka orijentisanog na rezultate za svoj antikorupcijski sistem, što trenutno nije predviđeno kao nadležnost Agencije ili bilo kog drugog javnog tijela.

Zaštita zviždača

19.

Režim zaštite zviždača, koji trenutno isključuje prijave o prijetnjama javnom interesu koje nemaju korupcijsku dimenziju, treba smatrati još jednim prioritetom za Crnu Goru. Ograničeni opseg primjene zaštite zviždača predstavlja ogromnu prazninu u politici koja zahtijeva hitnu pažnju.

Čini se da je ovo početno i temeljno ograničenje stvorilo niz logičkih i proceduralnih nedosljednosti koje je gotovo nemoguće raspetljati i riješiti član po član. Stoga se preporučuje da se predviđeni obim zaštite artikuliše u posebnom dokumentu politike (slično režimu sukoba interesa), kao osnova za dalju diskusiju.

Upravljanje rizikom od korupcije

20.

Sveobuhvatna preporuka je da se preduzme sistematska procjena izazova sa kojima se susrećete u implementaciji i do sada postignutih rezultata. Iz jedne takve analize bi proizašle značajnije preporuke.

1. Uvod

Ovu analizu Zakona o sprječavanju korupcije (u daljem tekstu: ZSK) je naručila NVO Mreža za afirmaciju nevladinog sektora (MANS), u okviru projekta „Borba protiv sukoba interesa i nerazjašnjenog bogatstva javnih funkcionera“.

Zakon o sprječavanju korupcije (Sl. list CG, br. 53/2014 i 42/2017), koji je stupio na snagu 2016. godine, a izmijenjen je i dopunjen 2017. godine [2] utvrđuje neka glavna pravila sprječavanja korupcije za odabrane kategorije lica koja rade ili djeluju u javnom sektoru. On, međutim, isključuje analogne obaveze za državne službenike i određene posebne kategorije aktera u javnom sektoru (npr. notare i sudske izvršitelje) koje su obuhvaćene drugim zakonima. Drugi antikorupcijski režimi, npr. o lobiranju, ili finansiranju političkih partija i kampanja, itd., takođe su obuhvaćeni drugim zakonima. Ukratko, Zakon o sprječavanju korupcije treba shvatiti kao da se bavi samo jednim segmentom crnogorskog antikorupcijskog sistema, te je i ova analiza fokusirana na odgovarajući način.

Ovo istraživanje je prije svega zakonodavna analiza, gdje se ispituju interne dosljednosti zakonskih odredbi i usklađenost sa primjenjivim međunarodnim standardima i praksom. Obim zadatka je onemogućio procjenu prakse implementacije; međutim, oslanja se na odgovarajuće podatke iz prethodnih međunarodnih procjena, koje su uključivale konsultacije sa predstavnicima Agencije za sprječavanje korupcije o implementaciji i sprovođenju. Shodno tome, dva tehnička dokumenta Savjeta Evrope (TD SE) iz 2022. godine [3] čine sastavni dio ove analize i na njih ćemo se pozivati prema potrebi, kako bi se izbjegla suvišnost i ponavljanje. Ovaj dokument ima za cilj da konsoliduje postojeće analize i ponuditi dodatne uvide i preporuke za dalji rad.

[2] Prevod na engleski jezik dostupan je na https://antikorupcija.me/media/documents/Law_on__Prevention_of_Corruption_uhpeSyH.pdf

[3] Najvažnije procjene na koje se upućuje u ovoj analizi su tehnički dokumenti Savjeta Evrope:

- „Analiza djelova Zakona o sprječavanju korupcije koji regulišu osnivanje i funkcionisanje Agencije za sprječavanje korupcije“ ECCD-HFII-AEC-MNE-TP4/2022, maj 2022. godine. **U daljem tekstu SE TD4.**
- „Analiza djelova Zakona o sprječavanju korupcije koji uređuju sukob interesa, ograničenja u vršenju javnih funkcija (nespojivosti funkcija), prijave imovine, poklone, donacije i sponzorstva“ ECCD-HFII-AEC-MNE-TP9- 2022, septembar 2022. godine. **U daljem tekstu SE TD9.**



Struktura zakona i izvještaja

Zakon o sprječavanju korupcije sadrži odredbe za nekoliko ključnih antikorupcijskih režima koji su mogli biti razvrstani u nekoliko različitih tematski homogenih zakona. Radi se o neobičnom zakonu – ne samo zbog uključivanja više tema za borbu protiv korupcije (omnibus zakoni su prilično standardna praksa), već zbog prilično ograničenog fokusa na mnoge teme koje su obuhvaćene. Kako su pokazale ova i druge analize, regulisanje pitanja koja se tiču korupcije se rijetko može temeljno izvršiti kroz jedan ili dva člana zakona, pa su mnoga pitanja ostala nedovoljno razrađena.

Zakon o sprječavanju korupcije organizovan je u šest sadržajnih poglavlja sa nekoliko pododjeljaka, i to:

Poglavlje

I

„Osnovne odredbe“ opisuje glavne koncepte, definicije i institucije;

Poglavlje

II

„Sprječavanje sukoba interesa u vršenju javnih funkcija, ograničenja u vršenju javnih funkcija, pokloni, sponzorstva i donacije i izvještaji o prihodima i imovini javnih funkcionera“ precizira različite mehanizme za sprječavanje i upravljanje sukobom interesa i korupcijom. To uključuje:

- o Pododjeljak 1 „Sprječavanje sukoba interesa u vršenju javnih funkcija“ bavi se obavezom otkrivanja *ad hoc* sukoba interesa (član 8);
- o Pododjeljak 2 „Ograničenja u vršenju javne funkcije“ pokriva
 - ograničenja gomilanja javnih funkcija (čl. 9 i 12);
 - neusklađenosti u vezi sa angažovanjem privatnog sektora (čl. 10, 11, 13 i 14);
 - ograničenja nakon prestanka radnog odnosa (član 15);
- o Pododjeljak 3 „Pokloni, sponzorstva i donacije“ navodi relevantna pravila (članovi 16 – 22);
- o Pododjeljak 4 „Izvještaj o prihodima i imovini javnih funkcionera“ opisuje režim prijavljivanja imovine (članovi 23 – 27);

- o Pododjeljak 5 "Procedura davanja mišljenja" opisuje glavne procedure implementacije za predmetne režime od strane Agencije za sprječavanje korupcije (čl. 28. i 29.);
- o Pododjeljak 6 „Proces provjere podataka iz prijave“ se odnosi na verifikaciju prijava imovine (član 30);
- o Pododjeljak 7 "Postupak za utvrđivanje povrede odredaba ovog zakona koje se odnose na aprečavanje sukoba interesa u vršenju javnih funkcija, ograničenja u vršenju javnih funkcija, poklone, sponzorstva i donacije i izvještaje o prihodima i imovini javnih funkcionera" opisuje proces utvrđivanja i sankcionisanja kršenja režima opisanih zakonom (članovi 32 - 43), uključujući i putem eksternih izvještaja („zahtjevi“).

U poglavlju	III	„Zviždači“, zakon dalje opisuje ograničeni režim zaštite zviždača (članovi 44 - 70), koji se primjenjuje samo u vezi sa „prijetnjama javnom interesu koje ukazuju na postojanje korupcije“.
Poglavlje	IV	„Sprječavanje korupcije“ (članovi 71 - 77) sadrži uslove za primjenu pristupa upravljanja rizikom od korupcije u javnom sektoru („Plan integriteta“).
Poglavlje	V	zakona „Agencija“ (čl. 78 - 101) utvrđuje odredbe o mandatu, strukturi, upravljanju i drugim ključnim karakteristikama Agencije za sprječavanje korupcije.
Poglavlje	VI	Završno materijalno poglavlje VI navodi primjenjive kaznene odredbe u članovima 102 - 104.

Iako ovaj izvještaj u velikoj mjeri prati redoslijed pitanja kako su izložena u zakonu, on ipak pokušava da se pozabavi jasnim tematskim cjelinama - različitim antikorupcijskim režimima i institucijama kojima se zakon bavi - u mjeri u kojoj je to moguće. Shodno tome, na primjer, završni dio zakona o sankcijama se ne razmatra samostalno, već se razmatraju primjenjive sankcije zajedno sa tematskim odredbama na koje se primjenjuju.

U skladu sa ovim pristupom, izvještaj je organizovan u sljedeće glavne dijelove:

- Definicije (odjeljak 2);
- Režim sukoba interesa, uključujući nekompatibilnosti, i upravljanje poklonima/donacijama/sponzorstvima, i režim prijavljivanja imovine (odjeljak 3);
- Postupak za utvrđivanje prekršaja (odjeljak 4);
- Pravila koja uređuju osnivanje i mandat Agencije (odjeljak 5);
- Prijava korupcije i zaštita zviždača (odjeljak 6); i
- Planovi integriteta, ili režim upravljanja rizikom od korupcije (odjeljak 7).
- Opšti zaključci i preporuke u vezi s uočenim ograničenjima i izazovima navedeni su u odjeljku 8.

2. Definicije



Poglavlje I Zakona o sprječavanju korupcije sadrži uvodne odredbe i, što je najvažnije, definicije i koncepte koji se koriste u zakonodavstvu. To je vitalni dio zakona, jer ovdje postavljeni uslovi određuju obim primjene i potencijalnu efikasnost preostalih odredbi.

Većina pojmova koji se koriste u regulisanju sprječavanja korupcije nemaju jedinstvenu univerzalno prihvaćenu definiciju. Iz tog razloga, posebna pažnja će se posvetiti terminima koji se koriste, a ova analiza će uvesti posebne razrade kako bi se osigurala jasnoća. Na primjer, za početak će se koristiti izraz "akteri iz javnog sektora" kako bi se označio najširi mogući krug pojedinaca koji bi mogli podlijetati različitim obavezama utvrđenim ovim zakonom. Ovaj koncept se razlikuje od užeg pojma „javnog funkcionera“ definisanog Zakonom o sprječavanju korupcije, o čemu će biti riječi u nastavku. Sve relevantne fraze će biti u potpunosti objašnjene u odgovarajućim odjeljcima.

2.1 Definicija korupcije

Član 2 Zakona o sprječavanju korupcije definiše korupciju kao „svaku zloupotrebu službenog, poslovnog, odnosno društvenog položaja ili uticaja u cilju sticanja privatne koristi ili koristi za drugog“. To je prilično sveobuhvatna definicija koja se u mnogim aspektima približava konceptualnoj definiciji koju favorizuje stručna zajednica za borbu protiv korupcije: Transparency International (TI) „zloupotreba povjerene moći u cilju sticanja privatne koristi“.

Sa pozitivne strane, uključivanje pojma „uticaja“ u definiciju je korisna elaboracija Transparency International-ove definicije „moći“ i prilično dobra ideja, jer očiglednije uključuje čin zloupotrebe uticaja. Ova definicija ipak zahtijeva dalje razmatranje.

Prvo, korisno je razmotriti da li je pojam „službeni, poslovni, odnosno društveni položaj ili uticaj“ jednako sveobuhvatan kao i „povjerena dužnost“, ili to implicira značajna isključenja—i da li su takva isključenja uočena u praksi.

Drugo, pojam "lične koristi" je zamijenjen unutar stručne zajednice za borbu protiv korupcije frazom "privatna korist", kako se odražava u definiciji TI-a. [4] Potencijalno ograničenje može se riješiti pojmom „koristi za drugog“, ako bi „drugi“ mogao uključivati subjekte kao što su političke stranke.

Oba neriješena pitanja treba da budu potvrđena tumačenjem definicije na crnogorskom jeziku od strane domaćih pravnih stručnjaka, u skladu sa **svrhom** definicije. Ako je predviđeno da ga Agencija za sprječavanje korupcije koristi za, *između ostalog*, utvrđivanje prihvatljivosti/relevantnosti zaprimljenih pritužbi/prijava o korupciji, onda može biti nedovoljna. Pregled prakse Agencije u ovoj oblasti bi bio važan za donošenje konačnih zaključaka.

2.2 Definicija javnog funkcionera

O nedostacima definicije javnog funkcionera [5] u članu 3 se opširno raspravljalo u nedavnim stručnim analizama Zakona o sprječavanju korupcije. [6] Procjene iz SE TD9 su takođe pružile dobar uporedni pregled međunarodnih standarda i prakse u ovoj oblasti, koji ovdje nećemo ponavljati. Umjesto toga, ova analiza nadopunjuje prethodne u primjeni komplementarne perspektive u ispitivanju pitanja – naime, pitanje **svrhe** definicije, slijedeći liniju zaključivanja utvrđenu u prethodnom gore navedenom dijelu.

Pretpostavlja se da definicija „javnog funkcionera“ treba da odredi obim „aktera u javnom sektoru“ koji podliježu zahtjevima zakona. U ovom trenutku uvodimo pojam „aktera iz javnog sektora“ kako bismo istakli razlike neophodne za dalju analizu.

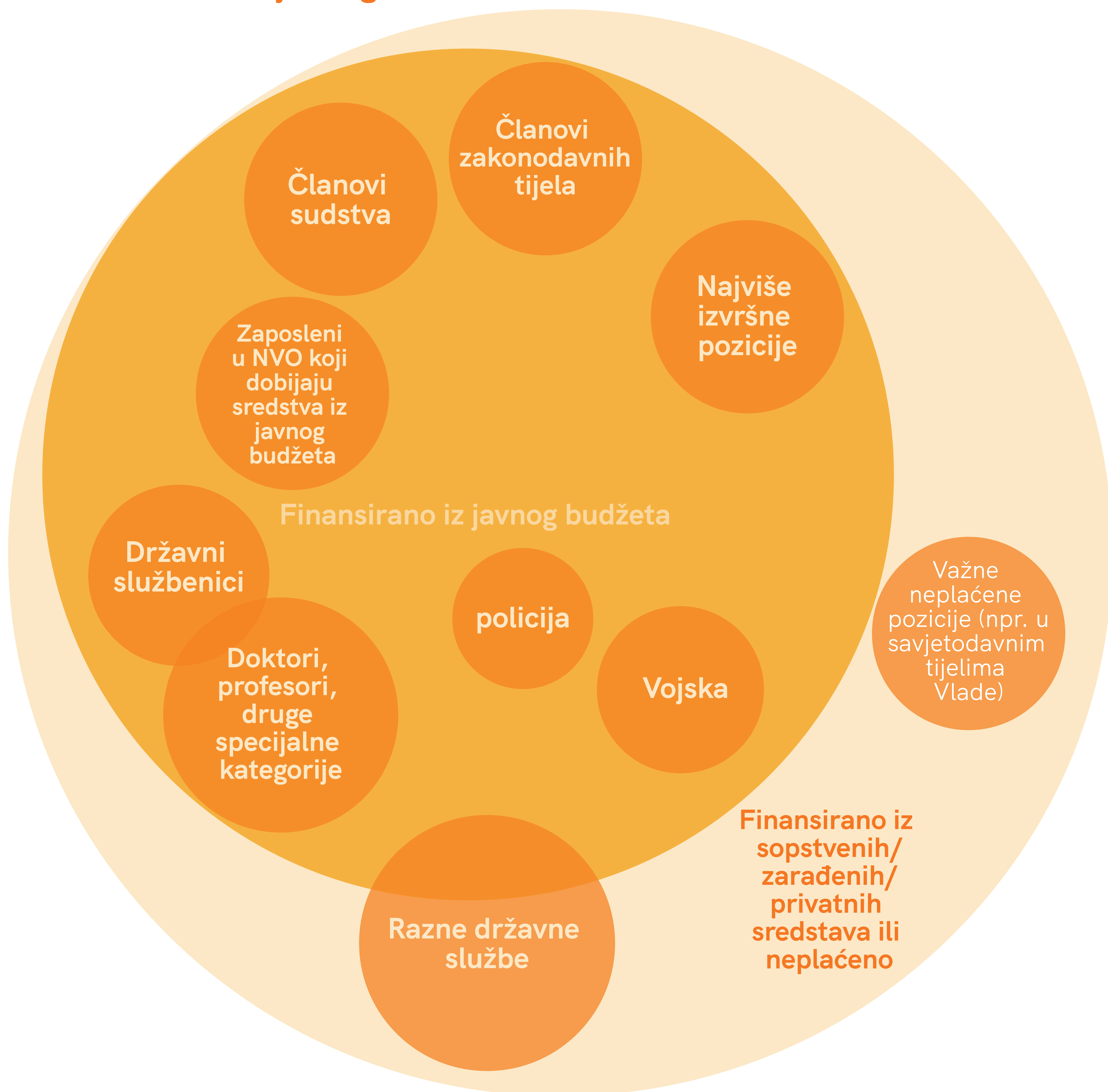
Izraz „akter iz javnog sektora“ će se koristiti u ovom izvještaju da označi najširi mogući skup pojedinaca koji bi mogli biti predmet obaveza sadržanih u ovom zakonu. Ovaj pojam obuhvata svakog pojedinca koji obavlja funkciju / pruža uslugu u ime države. Uključuje državne službenike, posebne kategorije zaposlenih u javnom sektoru kao što su pripadnici pravosuđa, pripadnici vojske, policije, nastavnici, doktori itd., sve izabrane, imenovane ili regrutovane pozicije i sve vrste angažmana – plaćene ili dobrovoljne, sa skraćenim ili punim radnim vremenom, kratkoročne ili na neodređeno. Uključuje i osobe koje rade u organima koji se finansiraju iz javnog (državnog, lokalnog) budžeta. Ukratko, uključuje sve pojedince koji ili imaju ulogu u radnim procesima u javnom sektoru ili primaju prihod iz javnog budžeta.

[4] Ovo drugo je poželjnije jer više uključuje „zajedničke“ beneficije koje ostvaruju subjekti kao što su političke stranke, ili pokrivanje manje „ličnih“ troškova poput izbornih kampanja. To je važan propust jer je neopravdano „nagrađivanje“ donatora političkim kampanjama i strankama vjerovatno dominantan oblik korupcije u Evropi, o čemu, između ostalih, jasno svjedoče nedavni skandali u Francuskoj, Njemačkoj i Izraelu.

[5] „Javni funkcioner, u smislu ovog zakona, je izabrano, imenovano ili postavljeno lice u državnom organu, organu državne uprave, pravosudnom organu, organu lokalne samouprave, organu lokalne uprave, nezavisnom tijelu, regulatornom tijelu, javnoj ustanovi, javnom preduzeću ili drugom privredom društvu, odnosno pravnom licu koje vrši javna ovlašćenja, odnosno djelatnosti od javnog interesa ili je u državnom vlasništvu (u daljem tekstu: organ vlasti), kao i lice na čiji izbor, imenovanje ili postavljenje organ vlasti daje saglasnost, bez obzira na stalnost funkcije i nadoknadu.“

[6] Savjet Evrope, septembar 2022. godine. Tehnički dokument ECCD-HFII-AEC-MNE-TP9-2022 „Analiza djelova Zakona o sprječavanju korupcije koji regulišu sukob interesa, ograničenja u vršenju javnih funkcija (nespojivost funkcija), izjave o imovini, pokloni, donacije i sponzorstva“ [SE TD9] konsultovao je nekoliko ranijih procjena od osnivanja Agencije za sprječavanje korupcije, uključujući i Tehnički dokument Savjeta Evrope iz oktobra 2018. godine (ECCD-HF-AEC-MNE-TP 11/ 2018) (str. 9), kao i zaključke EU misije kolegijalne procjene iz aprila 2021. godine o funkcionisanju Agencije (str. 10).

Slika 3: Akteri iz javnog sektora



Lica na koja se primjenjuju ograničenja propisana Zakonom o sprječavanju korupcije sadržana su u ovom širem univerzumu aktera iz javnog sektora, međutim, kao što su prethodne procjene takođe primijetile, pojam „javnog funkcionera“, kako je definisan u ZSK-u, nije dovoljno precizan i otvoren je za kontradiktorna tumačenja o tome koje kategorije aktera iz javnog sektora podliježu njegovim odredbama.

ZSK zapravo podrazumijeva relativno ograničen obim aktera javnog sektora u pojmu „javnog funkcionera“, jer se sve njegove odredbe – uključujući, posebno, obavezu podnošenja prijave imovine – primjenjuju na sve „javne funkcionere“ definisane zakonom.

Takva implikacija proizilazi iz pregleda međunarodne prakse, gdje različite kategorije aktera iz javnog sektora obično podliježu različitim antikorupcijskim obavezama, srazmjerno njihovom nivou uticaja i odgovornosti.

Međunarodna praksa prepoznaje da bi se „osnovna“ ili „fundamentalna“ pravila vezana za sukob interesa – ona za upravljanje *ad hoc* sukobima interesa, ograničenja davanja i primanja poklona, određene sekundarne aktivnosti, itd. – trebala primjenjivati na najširi spektar aktera u javnom sektoru: od državnih službenika do posebnih kategorija zaposlenih u javnom sektoru kao što su pripadnici pravosuđa, pripadnici vojske, policije, nastavnici, ljekari, itd., na svim izabranim ili imenovanim pozicijama, plaćenim ili dobrovoljnim, kao i na većinu drugih aktera koji pružaju servise ili obnašaju funkcije u ime države (bez obzira na nivo, centralni ili lokalni). Neke jurisdikcije proširuju neke od ovih obaveza i na pojedince i entitete koji primaju prihod iz javnog budžeta – ukratko, sve aktere u javnom sektoru prikazane na slici 3 iznad.

Rigorozniji zahtjevi, posebno obaveza prijave imovine i interesa, obično su rezervisani za odabranije javne funkcije sa višim nivoima ovlašćenja. Princip diferencijacije je jednostavan: što je veći nivo moći ili uticaja, veći je rizik od korupcije [7], pa stoga i veći obim preventivnih zahtjeva i nadzora.

Slijedeći ovu logiku, ako su “javni funkcioneri” oni koji su obavezani ZSK-om da moraju podnijeti izvještaje o imovini, onda pojam “javnog funkcionera” mora biti ograničen na osobe sa visokim nivoom autoriteta i uticaja – ali kao što je već navedeno, to ko je tačno uključen zahtijeva pojašnjenje. Ovaj zaključak postavlja dalje pitanje da li je i kako regulisana obaveza sprječavanja korupcije drugih kategorija u javnom sektoru, posebno „osnovni“ ili „fundamentalni“ zahtjevi za upravljanje sukobom interesa.

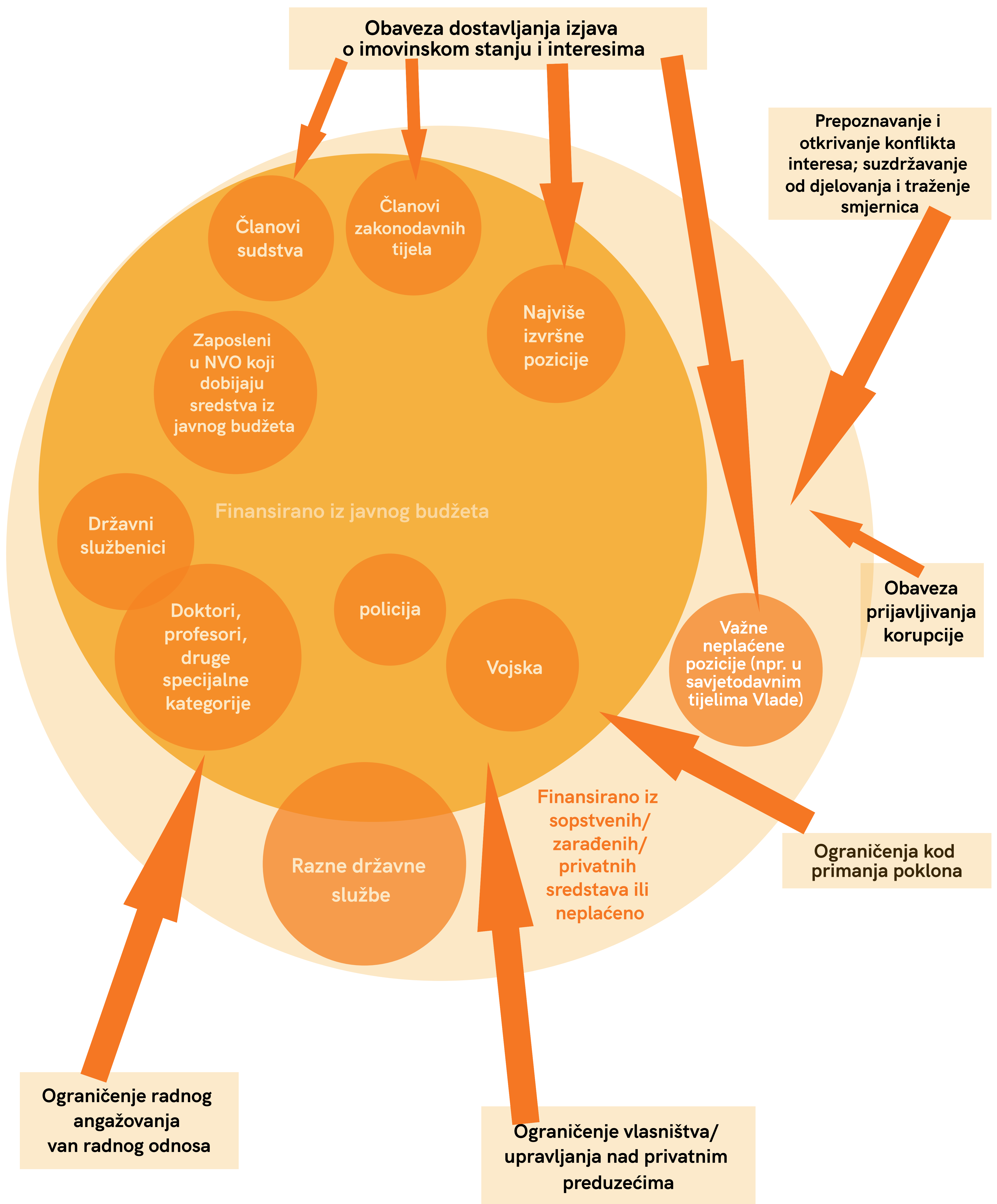
ZSK napominje da su obaveze pojedinih kategorija javnih funkcionera regulisane posebnim zakonima, a neke relevantne obaveze postoje i u Zakonu o državnim službenicima i namještenicima. Međutim, nejasno je (i, nažalost, izvan okvira ove analize za provjeru) da li su odredbe u različitim zakonima međusobno povezane kako bi se formirao sveobuhvatan i adekvatno usklađen sistem obaveza.

Kako bi se razjasnile i riješile sve postojeće praznine ili drugi nedostaci, **ova analiza preporučuje:**

- 1. nedvosmisleno mapiranje svih relevantnih kategorija aktera iz javnog sektora** (u skladu sa sugestijama iz prethodno citiranih analiza),
- 2. Razvijanje šeme koja jasno određuje koje kategorije aktera javnog sektora treba da podliježu svakom posebnom skupu antikorupcijskih obaveza** (posebno onih navedenih u ZSK, Poglavlja II i III), a naročito,
- 3. Pružanje obrazloženja za svako uključivanje/izuzimanje (posebno izuzeci).**

[7] Rizik, uključujući rizik od korupcije, se vrednuje kao faktor vjerovatnoće i uticaja. Veći rizik svojstven funkcijama višeg nivoa se ne odnosi nužno na veću vjerovatnoću da bi se korupcija mogla pojaviti, već na veći *uticaj na društvo* od korupcije počinjene na tako visokom nivou moći/uticaja.

Slika 4: Primjer mapiranja ključnih antikorupcijskih obaveza



2.3 Ostale definicije (član 6)

Član 6 stav 1 definiše **javni interes** kao „materijalni i nematerijalni interes za dobro i prosperitet svih građana pod jednakim uslovima“.

Izraz se razlikuje od detaljnijeg pojma uvedenog u članu [8] iu kontekstu zaštite zviždača. Razlike imaju potencijal da stvore zabunu i pitanja u vezi sa namjerom uključivanja/izuzimanja od strane svakog od njih i treba ih razjasniti. Kao opšte pravilo, pojmovi se definišu u uvodnim odredbama, jer bi trebalo da se odnose na cio zakon.

Stav 2 definiše **privatni interes** javnog funkcionera kao „vlasnički i drugi materijalni ili nematerijalni interes javnog funkcionera ili sa njim povezanog lica“. On s pravom uključuje i materijalne i nematerijalne interese, međutim ozbiljno ograničenje nastaje sa definicijom „povezanih lica“, dalje razrađenom u stavu 4.

Definicija **povezanog lica** data u stavu 4 – „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, usvojlac i usvojenik, član zajedničkog domaćinstva, drugo fizičko ili pravno lice sa kojim javni funkcioner uspostavlja ili je uspostavio poslovni odnos“ – i preusko i nedovoljno diferencirano.

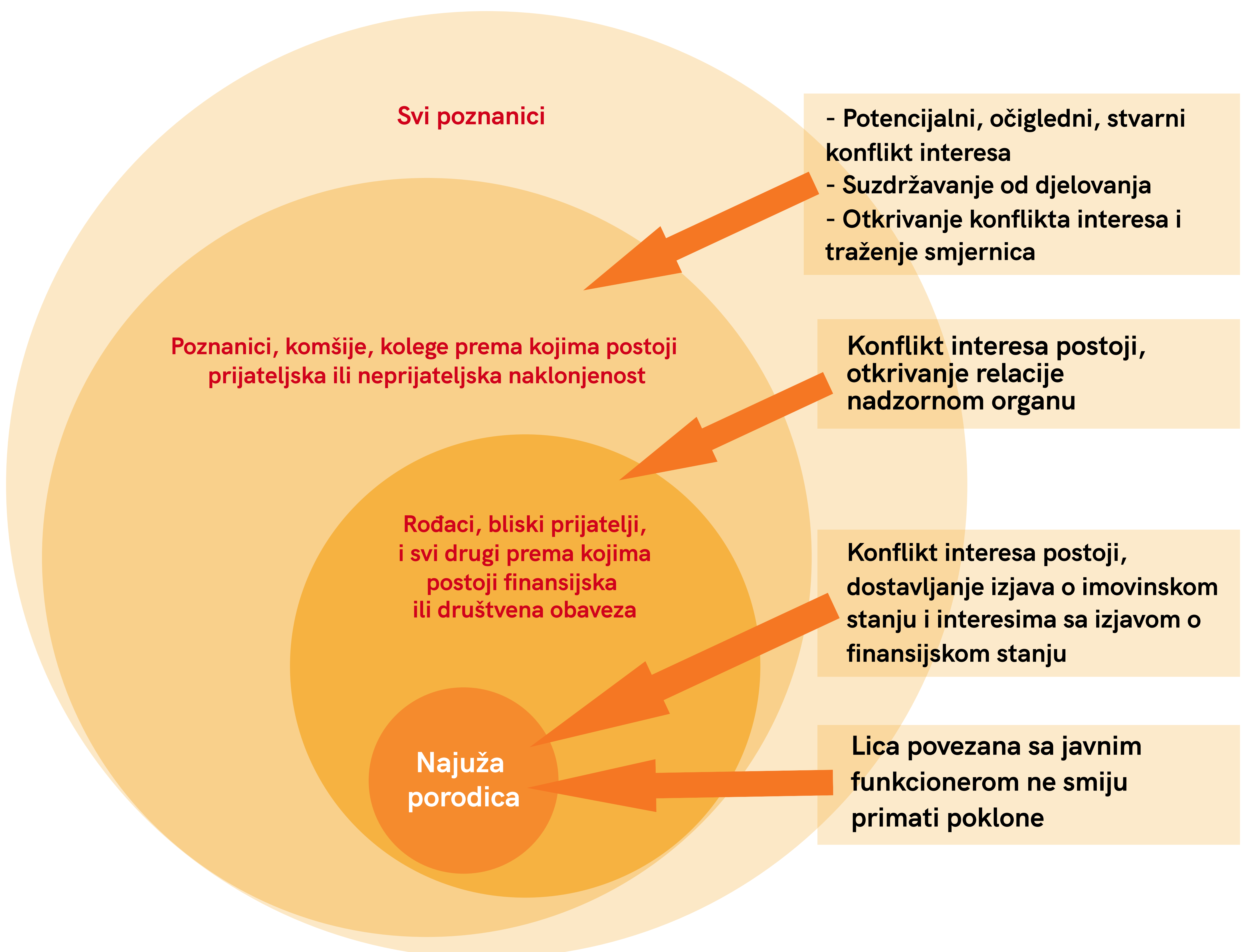
Potreba za razlikovanjem između različitih grupa povezanih lica i saradnika odnosi se na svrhu i logiku različitih antikorupcijskih obaveza (režima). Zakon o sprječavanju korupcije sadrži najmanje tri različite obaveze (režima). Prvi je režim upravljanja *ad hoc* sukobima interesa, kojim se javnom funkcioneru zabranjuje da odlučuje u situaciji kada postoji privatni interes (član 8). Pretpostavlja se da takav odnos proizilazi iz ličnih odnosa sa fizičkim ili čak pravnim licima (vjerska tijela, nevladine organizacije, firme prijatelja i rođaka, itd.). Ova prva grupa povezanih lica i saradnika je moguće znatno šira od grupe lica kojima je zabranjeno primanje poklona u vezi sa javnim funkcionerom (ili vršenje javne funkcije, član 16). Dalju, potencijalno još užu grupu čine lica čija se imovina i interesi nalaze u izvještaja javnih funkcionera o prihodima i imovini (član 23). **Određivanje ovih različitih grupa treba smatrati za prioritarnu intervenciju.**

[8] "...Ugrožavanje javnog interesa, u smislu ovog zakona, podrazumijeva 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." ZSK, član 44.

Što se tiče obima uključivanja za svaku grupu povezanih lica i saradnika, postoji barem jedan dodatni krucijalni odnos koji treba prepoznati u najširoj grupi definisanoj u vezi sa *ad hoc* odlukama: institut ritualnog srodstva (*kumstvo*). Iako je pohvalno primijetiti da sadašnja definicija prepoznaje nevjenčane supružnike, propušta razne druge oblike bliskosti, poput bliskih prijatelja i drugih vrsta saradnika, čak i pravnih lica, kao i suprotno – neprijateljstvo (intenzivnu nenaklonost), što bi jednako moglo predstavljati privatni interes koji bi se mogao uzeti u obzir. Konačno, definicija treba da uzme u obzir hijerarhijske odnose (odnose moći), koji sadrže dimenzije pritiska i privatnih interesa koji podjednako mogu ometati nepristrasnost.

Kao i kod definicije javnog funkcionera, različite grupe/kategorije „povezanih lica i saradnika“ treba definisati u direktnoj vezi sa zakonom utvrđenim obavezama, sa jasno razrađenim obrazloženjem za uključivanje/izuzimanje.

Slika 5: Konceptualizacija povezanih osoba i saradnika



Najšira grupa povezanih osoba treba da sadrži, u najmanju ruku, kategorije „članova porodice i bliskih saradnika“ definisanih u FATF-ovom Vodiču o politički izloženim osobama (preporuke 12 i 22). [9]

Uokvireni tekst 1: Smjernice FATF-a o konceptualizaciji članova porodice i bliskih saradnika

Za članove porodice, ovo uključuje relevantne faktore kao što je uticaj koji određeni tipovi članova porodice generalno imaju i koliko krug bliskih članova porodice i izdržavanih lica ima tendenciju da bude širok. Na primjer, u nekim kulturama, broj članova porodice koji se smatraju bliskim ili koji imaju uticaj može biti prilično mali (npr. roditelji, braća i sestre, supružnici/partneri i djeca). U drugim kulturama tu mogu biti uključeni i bake, djedovi i unuci, dok u trećim krug članova porodice može biti širi, i proširiti se na rođake ili čak saplemenike.

Za bliske saradnike, primjeri uključuju sljedeće vrste odnosa: (poznati) (seksualni) partneri van porodične jedinice (npr. djevojke, momci, ljubavnice/i); istaknuti članovi iz iste političke stranke, građanske organizacije, sindikata radnika ili zaposlenih kao [dotični zvaničnik]; poslovni partneri ili saradnici, posebno oni koji dijele (pravomoćno) vlasništvo nad pravnim licima sa PEO-om, ili koji su na drugi način povezani (npr. zajedničkim članstvom u odboru kompanije). U slučaju ličnih odnosa, društveni, ekonomski i kulturni kontekst također može igrati ulogu u određivanju koliko su ti odnosi generalno bliski.

Član 6, stav 3 definiše **korist** kao “imovinu ili imovinska i druga materijalna i nematerijalna prava”. Ova definicija utiče na dva antikorupcijska režima obuhvaćena Zakonom o sprječavanju korupcije. Kao prvo, razmotriti da li definicija “korupcije” (što je razmatrano u odjeljku 2.1 gore) može potencijalno uticati na prihvatljivost/relevantnost prijava/pritužbi podnešenih Agenciji u skladu sa članom 31; Kao drugo, u vezi sa definicijom „poklona“, može uticati na režim poklona naveden u članovima 16-20.

Sve u svemu, definicija koristi je prilično uska: pojam se svodi na *imovinu*, odnosno na imovinu i druga materijalna ili nematerijalna *prava*. Ovakvo definisanje nije u skladu sa međunarodnom praksom, koja, nasuprot tome, teži najširem mogućem opsegu. Kako primjećuje SE TD9, ova definicija isključuje „popuste, koji prevazilaze uobičajenu tržišnu praksu i nedostupni su drugim potrošačima, i oslobađanja od obaveza“ (str. 62), ali i druge vrste materijalnih prednosti kao što su zajmovi ili kreditne linije ili nematerijalne koristi kao što su seksualne usluge ili jednostavno preferencijalni tretman u pristupu ograničenim resursima ili poželjnim stvarima.

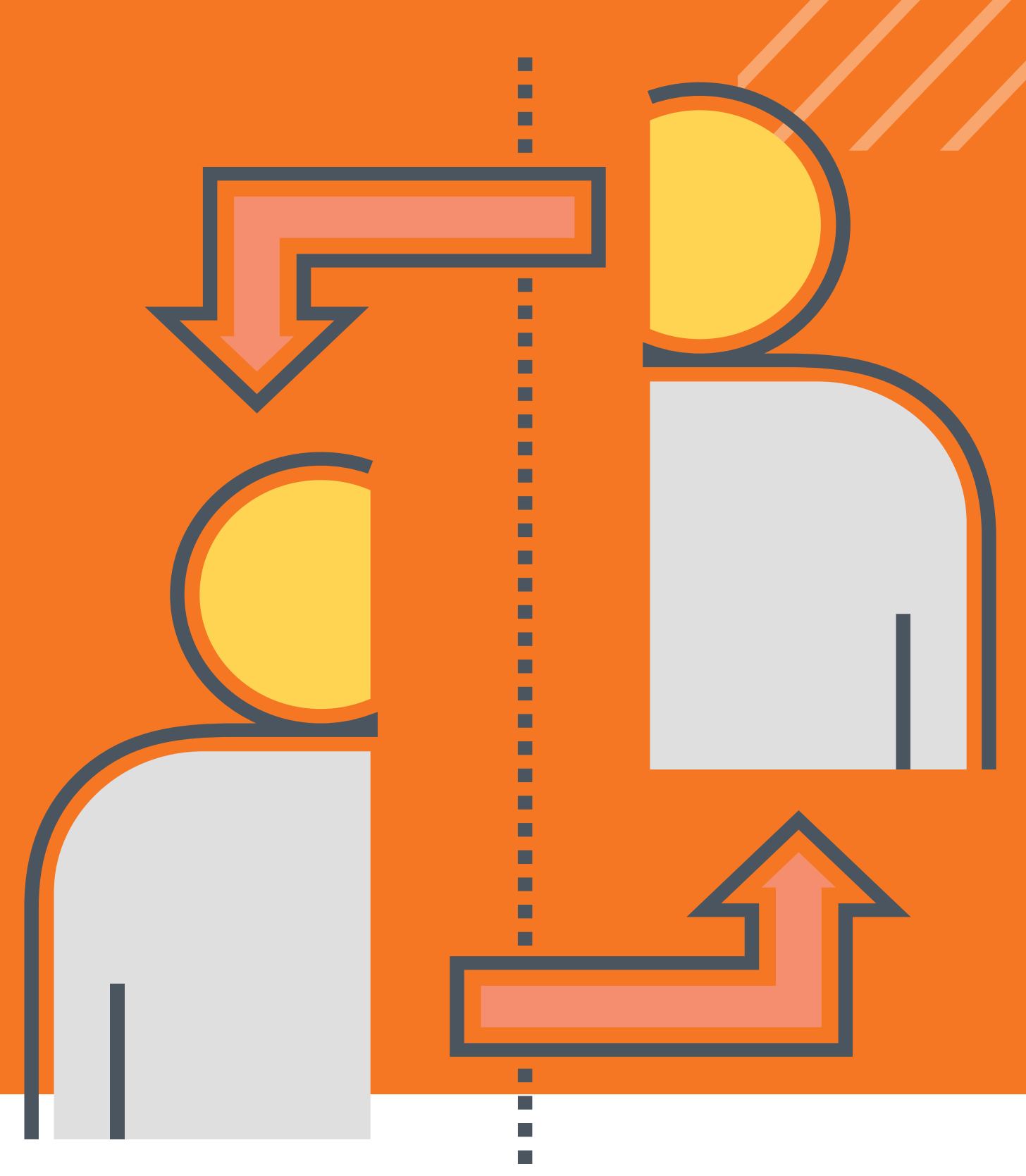
Definiciju bi stoga trebalo izmijeniti u skladu s međunarodnom praksom i preporukama navedenim u TD9 Savjeta Evrope.

[9] Radna grupa za finansijsku akciju (Financial Action Task Force - FATF) 2013. godine, FATF-ov Vodič o politički izloženim osobama (preporuke 12 i 22). file:///Users/marijana/Downloads/Guidance-PEP-Rec12-22.pdf

Gore navedeni nedostaci dalje utiču na **definiciju poklona datu** u stavu 5 („poklon obuhvata stvar, pravo ili uslugu stečenu, odnosno izvršenu bez naknade i svaku drugu korist koja se daje javnom funkcioneru ili licu povezanom sa javnim funkcionerom, u vezi sa vršenjem javne funkcije“). Pojam je, nadalje, problematičan i iz još dva aspekta: u pogledu pojma povezanih lica i u pogledu ideje da poklon bude u „vezi sa vršenjem javne funkcije“. Dok su ograničenja u konceptu povezanih lica već razmotrena, ideja da svako povezano lice treba da prima poklone u ime javnog funkcionera u vezi sa vršenjem svoje javne funkcije je krajnje neprikladna. Ova analiza u potpunosti podržava **preporuku 27 SE TD9 da se svim licima povezanim sa javnim funkcionerom zabrani da primaju (dozvoljene) poklone date u vezi sa javnim funkcionerom ili vršenjem javne funkcije** (str. 64 i 90).

Šesti i posljednji stav člana 6 koji sadrži definiciju **javnog preduzeća** ne izaziva neposrednu zabrinutost, niti se u gore pomenutoj prethodnoj ocjeni smatralo da ima nedostataka. Jedino pitanje se odnosi na njegovu usklađenost sa potencijalnom drugom zakonskom definicijom na drugim mjestima, koja može precizirati npr. drugačiji odnos udjela državnog/opštinskog vlasništva.

3. Režim sukoba interesa



Rješavanje sukoba interesa (SI) je u srži svakog antikorupcijskog sistema, jer sukob interesa prethodi korupciji: korupcija je čin koji daje prioritet privatnom interesu (ili koristi) kršeći (zloroptrebljavajući) povjerena ovlašćenja (ili javne dužnosti / javni interes, u slučaju javnih funkcionera). Sprječavanje ili upravljanje sukobom interesa na odgovarajući način smanjuje mogućnosti za korupciju. Režimi vezani za sukob interesa bi stoga trebalo da čine srž napora na sprječavanju korupcije.

Crnogorski režim sukoba interesa sastoji se od nekoliko podrežima, i to

- Upravljanje *ad hoc* sukobima interesa (članovi 7-8);
- Neusklađenosti i ograničenja u vršenju javne funkcije, (čl. 9-14);
- Pravila nakon prestanka radnog odnosa (član 15);
- Pokloni, sponzorstva i donacije (članovi 16-22);
- Izvještaji o imovini i prihodima (članovi 23-27) i njihova provjera (član 30).

Odredbe za implementaciju uključuju

- Ulogu Agencije u ovim režimima, posebno u postupku davanja mišljenja (član 7, djelimično, članovi 28-29 i postupak za kršenja, članovi 31 - 43)
- Sankcije za kršenja ovih odredbi su navedene u poglavlju 6, članovi 102 - 104.

O svakoj tematskoj grupi će se razgovarati naizmjenično, zajedno sa aranžmanima za implementaciju i režimom sankcija, prema potrebi.

3.1 Sprječavanje sukoba interesa

Za početak, naglasak u zakonu na *sprječavanju* sukoba interesa uz isključenje *upravljanja* sukobima interesa sugerira nerazumijevanje izazova. Ne mogu se spriječiti svi sukobi interesa. Većina se javlja na nepredvidiv *ad hoc* način i takvim sukobima se može samo *upravljati*. Međunarodni standardi i smjernice o ovoj temi jasno i dosljedno naglašavaju *upravljanje* sukobom interesa.

Nedostatak svijesti o ovom izazovu od strane autora ZSK-a može biti razlog za tako malo fokusiranja na ovo pitanje i nepraktične, rigidne procedure za upravljanje njime. Samo dva člana zakona sadrže relevantne odredbe (čl. 7 i 8). Neke od odredbi su prikladne, druge treba preispitati, kako slijedi.

Članom 7 je propisano da javni funkcioner ne smije podrediti javni interes privatnom, niti izazivati sukob interesa. Zatim se definiše postojanje sukoba interesa kada privatni interes utiče ili može uticati na njihovu nepristrasnost u obavljanju njihove funkcije. Čini se da se ove definicije na adekvatan način bave **stvarnim** i **potencijalnim** sukobima interesa („može uticati“), međutim one isključuju drugu kategoriju priznatu u međunarodnim smjernicama i praksi: **očigledan** sukob interesa, pitanje koje je obično praćeno frazama u stilu „*može izgledati* da privatni interes utiče na nepristrasnost...“ ili slično.

U stavu 3 se dalje navodi da „Agencija [za sprječavanje korupcije] utvrđuje postojanje sukoba interesa i sprovodi mjere za sprječavanje sukoba interesa“ kroz glomaznu i relativno dugotrajnu proceduru davanja mišljenja.

Proces davanja mišljenja je opisan kasnije u zakonu, u članovima 28 i 29 (umetnutim između članova koji opisuju sistem prijavljivanja imovine i članova koji opisuju proces verifikacije ovih izvještaja), kako slijedi. U situacijama kada sumnjaju da postoji sukob interesa ili nekompatibilnost, funkcioneri moraju (a) sami preduzeti mjere za rješavanje sukoba/nekompatibilnosti i (b) obavijestiti ASK o svojoj sumnji, nakon čega, (c) Agencija izdaje mišljenje u roku od 15 dana. Čini se da je teret na ASK-u prevelik, jer se čini da ovakva formulacija obavezuje Agenciju na djelovanje čak i ako je pitanje jednostavno riješiti i funkcioner to uspješno radi.

Obavezno učešće Agencije predviđeno ZSK-om odnosi se na relativno uzak obim pojedinaca obuhvaćenih definicijom „javnih funkcionera“ koji su predmet ovog zakona [10], međutim, u praksi se čak i ovaj broj može pokazati pretjeranim i nepraktičnim u slučajevima *ad hoc* sukoba interesa koji se rutinski javljaju prilikom obavljanja dužnosti.

[10] SE TD9 je izvijestio da postoji oko 5000 javnih funkcionera i 1500 državnih službenika za koje se procjenjuje da podliježu ovom zakonu.

Preporučljivo je razmotriti druge praktičnije aranžmane za implementaciju, čak i u vezi sa ključnim rukovodećim pozicijama koje su predmet ovog zakona. Bilo bi bitno osigurati da se bilo koje rješenje do kojeg se dođe proširi i na sve situacije u kojima se javlja privatni interes, uključujući i one u kojima funkcioner sam donosi odluke, kako bi se dopunile dobre, ali ograničene smjernice ponuđene u članu 8 (obaveza da se proglasi postojanje privatnog interesa i uzdržavanje od učešća) u vezi sa raspravama i odlučivanjem u okviru kolektivnog tijela.

Međunarodne smjernice i dobra praksa zahtijevaju osnaživanje pojedinačnih javnih službenika da sami prepoznaju SI i poduzmu odgovarajuće mjere. Ako funkcioner prepozna da se nalazi u situaciji SI i preduzme odgovarajuće korake (npr. proglašavanje SI i samoizuzeće, kao što je navedeno u članu 8), ne bi trebalo da ima potrebe da se uključuje Agencija. Umjesto toga, Agencija bi trebalo da bude angažovana na rješavanju teških dilema oko SI, i na drugi način pruža manje formalne smjernice funkcionerima koji nisu sigurni u pravila.

Bez obzira na to koje dodatne procedure mogu biti potrebne za one na rukovodećim pozicijama u javnom sektoru, one bi trebalo da budu usklađene sa širim skupom pravila o sukobu interesa koja pokrivaju sve aktere u javnom sektoru, slijedeći međunarodne smjernice i da budu razrađene na osnovu SE TD9 (str. 47-48), parafrazirano za primjenu u *ad hoc* slučajevima sukoba interesa, i to:

Javni funkcioneri treba da:

- a) paze na stvarni, potencijalni ili percipirani sukob interesa;
- b) preduzmu konkretne korake kako bi se takve situacije izbjegle, u mjeri u kojoj je to moguće;
- c) prijave privatni interes koji stvara sukob interesa i uzdrže se od rasprave/reagovanja u vezi sa tim predmetom, u mjeri u kojoj je to moguće;
- d) postupaju u skladu sa mišljenjem/odlukom nadređenog/agencije u definisanom roku,
- e) preduzmu dalje korake ako ne dobiju uputstva od nadređenog.

Snažno se preporučuje da se sve odredbe o sukobu interesa, pošto se primjenjuju na različite grupe aktera iz javnog sektora, navedu u jednom političkom dokumentu, kako bi se osiguralo da sistem bude sveobuhvatan, a obaveze usklađene. Autori nacрта bi takođe trebalo da razmotre integraciju efikasnog **unutarinstitucionalnog sistema upravljanja sukobom interesa, sa važnijom ulogom za institucionalno upravljanje**. Ako bi se efikasno osmislio i implementirao, takav aranžman bi bio u boljoj poziciji kako za povećanje svijesti o izazovima sukoba interesa, tako i za promovisanje usklađenosti. U takvom sistemu, nakon prepoznavanja stvarnog, potencijalnog ili navodnog privatnog interesa, funkcioner bi obustavio radnju, obavijestio svog nadređenog ili drugu nadređenu instancu (npr. posebnu etičku komisiju ili u specifičnim slučajevima Agenciju) i radio u skladu sa dobijenim smjernicama. Kao što je ranije navedeno, **individualizovane smjernice Agencije bi trebalo da budu rezervisane za izazovne slučajeve; većina slučajeva *ad hoc* SI se može riješiti jednostavnim mjerama**, kao što je izuzeće iz donošenja odluka ili prepuštanje predmeta drugom kolegi.

Oснаživanje pojedinaca unutar takvog sistema zahtijeva mjere podrške, uključujući razvoj specijalizovanog znanja i savjetodavnih kapaciteta unutar svakog javnog tijela (npr. odjeljenja za ljudske resurse ili funkcije slične menadžerima integriteta, predviđenim članom 74); pojašnjavanje i ponavljanje pravila kroz više instrumenata (npr. Kodeks ponašanja i obavezne obuke); i podsticanje rasprave o izazovima u njihovoj primjeni (npr. kako se nositi sa društvenim normama i obavezama, npr. odbijanje pružanja nepravedne prednosti porodičnom prijatelju ili drugim „vezama“). Takve mjere imaju za cilj da kompenzuju izazove izvršenja, jer nema praktične [11] metode za imenovane organe da sistematski otkrivaju *ad hoc* kršenja: identifikacija kršenja se obično dešava slučajno, a najčešće zahvaljujući pritužbi/prijavi treće strane koja je primijetila problematičnu transakciju.

Što se tiče sankcija, ZSK predviđa novčane kazne za kršenje navedenih odredbi u članovima 102 i 103: za javnog funkcionera (500 – 2.000 EUR); za pravno lice (tj. javni organ) koje ne evidentira izjavu o sukobu interesa (1000 – 20.000 EUR), i odgovorno lice u pravnom licu (500 – 2.000 EUR). TD9 Savjeta notira očigledan nedostatak rokova za usklađivanje i sankcije za javne funkcionere koji ne ispoštuju mišljenje Agencije, u skladu sa članom 7 (str. 49). **Ova analiza se slaže sa preporukom SE TD9 da se u tom pogledu treba proširiti režim usklađivanja/sankcionisanja.**

Osobe koje su upoznate sa aktuelnom ekonomskom situacijom u Crnoj Gori su u boljoj poziciji da komentarišu da li su iznosi ovih novčanih kazni proporcionalni i odvratajući, posebno za visoke funkcionere koji su obuhvaćeni ZSK-om. Sveobuhvatna politika sukoba interesa takođe može uključivati diferencijaciju u pogledu vrste i visine kazni između različitih kategorija aktera u javnom sektoru i različitih zakonskih odredbi. Više novčane kazne i dalje disciplinske sankcije, uključujući otpuštanje, bi se mogle razmotriti za povratnike u kršenju propisa.

S druge strane, ova analiza dovodi u pitanje mudrost izricanja finansijskih kazni „javnom preduzeću“ kada je to državni organ koji se finansira iz državnog budžeta. Takva kazna je prikladna za privatni sektor i/ili druge subjekte obuhvaćene ovom odredbom koji nisu javno finansirani. **Umjesto toga, čini se razumnijim ograničiti kazne na odgovorne pojedince: javni funkcioner koji krši pravila i odgovorni menadžer iz subjekta koji ih nije ispoštovao.**

Iako je izvan opsega ove analize da se udubi u djelotvornost režima sankcija, primjećuje se da su i druge procjene izazvale zabrinutost u tom pogledu. [12] Zbog toga se preporučuje da buduće revizije ZSK-a takođe razmotre čitav lanac sprovođenja van mandata Agencije.

Sve u svemu, ova analiza otkriva da bi „petljanje“ sa konkretnim članovima sadašnjeg zakona bilo nedovoljno snažan odgovor, jer je potrebna sveobuhvatnija revizija sistema. Umjesto toga, preporučuje se utvrđivanje sveobuhvatne politike sukoba interesa (gore), koja dalje uključuje nadzor i mehanizme primjene na nivou institucije, te niz mjera podrške/pojačanja i mehanizama potrebnih za promovisanje razumijevanja i usklađenosti funkcionera s pravilima o sukobu interesa (npr. obuke i drugo). Takođe treba razmotriti mogućnost integracije svih takvih zahtjeva u zakonodavstvo, kako bi se osiguralo da se oni implementiraju onako kako je predviđeno.

[11] Detaljna kontrola je rezervisana za slučajeve visoke vrijednosti kao što su javne nabavke koncesija.

[12] Tehnički dokument Savjeta Evrope iz 2022. godine „Analiza djelova Zakona o sprječavanju korupcije koji regulišu osnivanje i funkcionisanje Agencije za sprječavanje korupcije“ ECCD-HFII-AEC-MNE-TP4/2022, str. 13-14.

3.2 Ograničenja/nekompatibilnosti u vršenju javne funkcije

Član 9 („Vršenje drugih javnih poslova“) bavi se sa dva pitanja: prvo, niz dozvoljenih aktivnosti koje (potencijalno mogu da) donose prihod mimo primarnog zaposlenja; i drugo, učešće u različitim radnim tijelima vezanim za njihove službene dužnosti. To su suštinski različita pitanja i zaslužuju posebne članove zakona.

Što se tiče prvog, TD9 Savjeta Evrope smatra da su postojeća ograničenja odgovarajuća (str. 55). Ova analiza se, međutim, vraća na prethodno uočenu nedovoljnu razliku između različitih kategorija aktera iz javnog sektora (obrađeno u odjeljku 2.2 iznad). Puno radno vrijeme u javnom sektoru svakako zaslužuje značajna ograničenja eksternih aktivnosti. Status „javnog funkcionera“ na osnovu neplaćenog savjetničkog ili nadzornog položaja u državnoj/javnoj agenciji ih ne zaslužuje.

Ograničenja zasnovana na vrsti aktivnosti „umjetnička, naučna, itd.“ ne izgledaju posebno korisna prilikom ograničavanja nekompatibilnih aktivnosti. Na primjer, poreski inspektor koji drži predavanja o poreskim zakonima (obrazovna djelatnost) bi, u najmanju ruku, mogao stvoriti privid sukoba interesa ako potencijalni revizori prisustvuju predavanju. Alternativni, zdravorazumski pristup ograničavanju eksternih funkcija/zapošljavanja/ angažmana je jednostavni princip da eksterne aktivnosti ne bi trebalo da ometaju javnu funkciju po dva osnova: prvo, u smislu utrošenog vremena; i drugo, u smislu stvaranja sukoba interesa. Ovaj alternativni pristup bi da u suštini zabrani sve eksterne aktivnosti po difoltu i omogući izuzetke od slučaja do slučaja kroz izdavanje odobrenja od strane instanci višeg nivoa.

Preporučuje se da se razmotri primjenjivost ovakvih alternativnih pristupa i u Crnoj Gori.

Što se tiče drugog pitanja, član 8, stav 2 pokušava da riješi izazove koji proizilaze iz ograničenja gomilanja javnih funkcija (zabranjeno članom 12), što je priznat način prikrivenog nagrađivanja prijatelja. Odredba pokušava da eliminiše izopačeno podsticanje gomilanja višestrukih funkcija dozvoljavajući naknadu samo za jednu takvu ulogu, dok istovremeno dozvoljava funkcionerima da učestvuju u više neophodnih radnih grupa i sličnih angažmana. SE TD9 ističe nekoliko poteškoća u trenutnoj formulaciji. Prva citira nalaze Kolegijalne revizije iz 2021. godine, koja ukazuje na sukob u tumačenju koji proizilazi iz neusklađenosti sa posebnim zakonodavstvom koje se primjenjuje na sudije (str. 54). Druga se odnosi na potrebu da se razjasni formulacija oko pojma jedinstvenog izvora naknade (str. 56). **Ovaj dokument smatra taj prijedlog korisnim, ali zagovara dalju analizu prakse implementacije, kako bi se procijenili dodatni potencijalni izazovi koji su se pojavili.**

Čini se da članovi 10 i 11 dovoljno ograničavaju upravljačka prava i funkcije u privatnim kompanijama

Kao što je već gore navedeno, član 12 zabranjuje državnim funkcionerima članstvo u organima upravljanja ili nadzora, odnosno u upravljačkom timu javnih ustanova ili drugih pravnih lica u vlasništvu države ili opštine, uz određene izuzetke. Uslovi za „izuzetna“ imenovanja, međutim, nisu precizirani, ostavljajući prostor za tumačenje i potencijalnu zloupotrebu ove odredbe. Stav 4 ne rješava ovu nejasnoću; bavi se drugačijim skupom dozvoljenih angažmana. **Potrebne su pojednostavljene i jasnije razlike između dozvoljenih i zabranjenih angažmana u javnom sektoru, a posebno definisanje šta su to „izuzetne“ okolnosti.**

Nadalje, zabrana sticanja prihoda „ili druge naknade“ u posljednjim stavovima **može biti previše restriktivna**: naknada troškova putovanja u ime tijela može biti prikladna, uz preduzimanje mjera zaštite od zloupotrebe.

Stav 3 ovog člana takođe zabranjuje istovremeno vršenje izvršne i zakonodavne funkcije, što je zdravo i vjerovatno predstavlja ponavljanje odredaba iz fundamentalnijeg zakona.

Namjera člana 13 je nejasna. Stručnjaci u TD9 Savjeta Evrope ga tumače kao nepotrebno ponavljanje obaveza iz članova 11 i 12, međutim, obaveze su drugačije definisane u ova dva člana. Članovi 10 i 11 zahtijevaju od novoimenovanog funkcionera da prenese prava/da ostavku na pozicije u privatnom sektoru nakon preuzimanja javne funkcije. Član 12 ne precizira ostavku, ali se čini da član 13 ne samo da pokriva tu „prazninu“, već i uvodi kaznenu dimenziju. Naime, precizira ne samo obavezu podnošenja ostavke na funkciju koja je nespojiva sa javnom funkcijom; povrhom toga, predviđa ostavku na javnu funkciju (vjerovatno kao kaznu) ako se *za vrijeme* vršenja javne funkcije preuzme nespojiva funkcija. Ako je to zaista namjera, odredba je nedovoljno razrađena: postoji li vremenski period tokom kojeg okrivljeni funkcioner ne može ponovo stupiti na funkciju na koju je podnešena ostavka? Mogu li oni jednostavno biti ponovo imenovani odmah nakon ostavke? **Takva pitanja zahtijevaju pojašnjenje.**

Značajan aspekt člana 13 je suprotnost u pristupu *ad hoc* režimu sukoba interesa o kojem se govori u odjeljku 3.1 iznad: ovdje odgovornost za izbjegavanje neusklađenosti leži na javnom funkcioneru, koji opcionalno može zatražiti mišljenje Agencije. Dok, kao što je već diskutovano, osnaživanje službenika i rasterećenje Agencije treba da bude opšti cilj ovih režima, alternativni sistem mora na adekvatan način podržati funkcionere sa dovoljnom i pristupačnom svjesnošću i savjetodavnim uslugama.

Članom 14 se zabranjuje javnom funkcioneru da zaključuje ugovore o pružanju usluga sa javnim preduzećima ili subjektima koji su u ugovornom odnosu sa državnim organom u kom rade, sa izuzetkom naknade ispod 1000 eura godišnje. Obično su takve transakcije potpuno zabranjene zbog rizika od zloupotrebe: to bi moglo prikriti šemu povrata novca u kojoj je više kompanija koje pružaju usluge javnom tijelu obavezno da kupi lažne usluge funkcionera kao neformalni uslov u njihovim ugovorima. TD9 Savjeta Evrope vjerovatno zagovara potpuno ukidanje ove odredbe upravo iz tog razloga (str. 59). Ovaj ekspert je, međutim, bio svjedok izuzetnih situacija kada postoji osnov za izuzeće: npr. ako je usluga toliko jedinstvena da bi bilo teško naći drugog pojedinca koji bi mogao da je pruži. Nije nezamislivo da se javljaju i druge situacije sa *bona fide* razlozima za izuzetke koje autori zakona ne mogu predvidjeti. Dopuštanje takvih mogućnosti se dalje razmatra u nastavku.

Član 14 dalje zabranjuje državnim organima da angažuju subjekte u kojima javni funkcioner ima privatni interes. Ograničenje je u principu razumno – iako bi se mogli razmotriti praktični i dobro provjereni izuzeci – međutim, postoje važni izazovi u sprovođenju („sprovodivost“) koji će se takođe razmatrati u nastavku.

Ograničenja nakon prestanka radnog odnosa predviđena članom 15 izgledaju razumna i u velikoj mjeri u skladu sa međunarodnom praksom, što je i jedna od ocjena SE TD9 (str. 60-61). Ipak, postavlja se nekoliko pitanja, na primjer, u vezi sa stavom 2, gdje je pojam „sticanja dobiti“ nedovoljno jasan – na primjer, u vezi sa međunarodnim organizacijama (tj., šta je „dobit“ međunarodnih organizacija?). Iako se čini da je namjera ograničenja logična – vjerovatno da bi se ograničilo „nefer preuzimanje“ zaposlenih u javnoj službi – trenutna formulacija može biti previše opširna. Čak i u vezi sa privatnim sektorom, postoje osnove da se dovedu u pitanje ograničenja zapošljavanja u firmama koji su pružale usluge javnom organu u kojem je funkcioner bio zaposlen, ako taj funkcioner nije imao veze sa transakcijama od kojih je ta firma imala korist. Na primjer, možda neće biti neprikladnih razmjena ako IT menadžera u javnom sektoru angažuje kompanija koja je pružala usluge čišćenja javnom tijelu u kojem su zaposleni – posebno kada je riječ o velikim subjektima sa obje strane.

Nadalje, postoje logičke praznine u odredbama, na primjer u zabrani javnom funkcioneru da nakon prestanka radnog odnosa pruža usluge svojoj bivšoj agenciji, kada je to bilo dozvoljeno za vrijeme trajanja radnog odnosa (do 1.000 eura godišnje, prema gore pomenutom članu 14) – izuzetak koji treba ukinuti).

Sve u svemu, gore navedene odredbe se mogu pokazati previše restriktivnim u praksi, isključujući važeće izuzetke koje je nemoguće unaprijed predvidjeti. **Ova analiza stoga preporučuje alternativnu strategiju: donošenje širokih ograničenja uz formulisanje opsežnog, transparentnog, višeslojnog procesa za odobravanje izuzetaka** (npr. neposredni rukovodilac funkcionera, rukovodilac javnog tijela i konačno ovlašćenje ASK-a ili drugog nadzornog tijela).

Naravno, **najveći izazov u pogledu režima nekompatibilnosti – posebno ograničenja nakon prestanka radnog odnosa – leži u sprovođenju**. Otkrivanje kršenja je dobro poznat izazov, međutim, možda postoje strategije za njegovo prevazilaženje i poboljšanje sprovođenja.

Na primjer, što se tiče ograničenja gomilanja javnih funkcija (član 12) i povezanih izuzetaka (član 9, st. 2), sprovođenje bi se moglo poboljšati proširenjem nadležnosti i na tijela za imenovanje. Zakon trenutno ne propisuje obavezu za javna preduzeća ili institucije da provjere podobnost osoba koje imenuju u svoje nadzorne/upravne organe. **Moglo bi se razmotriti uvođenje procedura dužne pažnje (due diligence-a) u tom pogledu—slično kao što je potrebno da se izbjegne potpisivanje ugovora sa kompanijama u kojima javni funkcioner ima privatni interes (član 14).**

Slični pristupi bi se potencijalno mogli razmotriti u vezi sa ograničenjima nakon prestanka radnog odnosa, na primjer, zahtjevima za transparentnošću/otkrivanjem podataka za aktere iz privatnog sektora koji zapošljavaju bivše zaposlene u javnom sektoru.

Novi alati, kao što je aplikacija ERAR čije se korišćenje zagovara u SE TD9 (str. 59), bi se takođe mogli razmotriti.

Osim toga – kao i kod drugih pitanja vezanih za korupciju – **treba nastaviti podsticati eksterne izvještaje trećih strana o uočenim kršenjima ili sumnjama na kršenje, koje podnose građani, mediji, organizacije civilnog društva, insajderi u institucijama ili drugi pojedinci ili organizacije koje prate rad ovih institucija.** Oni će vjerovatno ostati ključni izvor informacija o kršenjima.

Što se tiče sankcija, većina primjenjivih kazni navedena je u članovima 103 i 104. Dodatna odredba (poništenje ugovora nastalih kršenjem člana 14) navedena je u članu 14, stav 4. Prikladnost iznosa novčanih kazni treba da razmotri nacionalni stručnjak. Usvajanje dodatnih zahtjeva za dužnom pažnjom u vezi sa članovima 9(4) i 12 bi zahtjevalo proširenje sankcija za odgovorno lice u javnom tijelu. Kao i do sada, ova analiza ne podržava sankcionisanje institucija javnog sektora, već samo odgovorna lica.

Neizvjesnost postoji u vezi sa očiglednom zabranom od 6 mjeseci do 1 godine obavljanja djelatnosti koje su zabranjene ograničenjima nakon prestanka radnog odnosa (član 104, stav 7[2]). **Formulaciju treba preispitati kako bi se razjasnio obim zabrane:** da li se radi o određenoj vrsti profesionalne djelatnosti generalno ili samo sa firmom o kojoj je riječ. Prvi slučaj se čini pretjeranim (kako bi onda funkcioner mogao zaraditi neki prihod?), dok je drugi suvišan.

3.3 Režim poklona

Glavna briga u vezi sa režimom poklona je definicija poklona, limitirana ograničenim pojmovima naknade i poklona prema članu 6, stavovi 3 i 5, a kao što je detaljno razmotreno u odjeljku 2.3 iznad. Ograničenja iz člana 16, stav 1, kao što je zabrana gotovine, su prilično pozitivna i u skladu sa međunarodnom praksom. Očigledna praznina je izostavljanje zabrane anonimnih poklona (koji se ne mogu odbiti niti vratiti), međutim, čini se da je ova situacija kasnije adekvatno obuhvaćena članom 17. Još važnije, nedostaje zabrana traženja poklona za sebe ili povezana lica/organe. I što je najproblematičnije, obim povezanih lica kojima je zabranjeno primanje poklona u vezi sa dužnostima javnog funkcionera je suviše uzak i uži od definicije ponuđene u članu 6, o kojoj se govorilo ranije u odjeljku 2.3 gore.

Pokloni povezanim licima, umjesto direktno funkcionerima je dobro poznata metoda prikrivanja mita. Ograničenje bi stoga trebalo da obuhvati širok spektar pojedinaca: u najmanju ruku sve srodnike u prvom stepenu bez obzira da li žive u istom domaćinstvu ili ne, ali treba razmotriti i šira/stroža pravila. Ova analiza u potpunosti podržava **preporuku SE TD9 da se svim licima povezanim sa javnim funkcionerom zabrani da primaju poklone date u vezi sa javnim funkcionerom ili vršenjem javne funkcije.**

Dalji izazov se nameće u utvrđivanju da li je poklon povezan sa vršenjem javne funkcije ili je čisto privatnog karaktera. Dok „privatni pokloni“ (tj. pokloni dati/primljeni u ličnom svojstvu, koji nisu povezani sa vršenjem javne funkcije) ne mogu biti razumno zabranjeni, oni se mogu smatrati **pokazateljem smislenog ličnog odnosa, dakle privatnog interesa**. Davaoci značajnih poklona (tj. beneficija u najširem smislu pojmova koji se zagovaraju u odjeljku 2.3 iznad, uključujući hotelske i ugostiteljske usluge) bi u najmanju ruku trebalo da budu definisani kao povezana lica o kojima se odluke u vezi s vršenjem javne funkcije ne mogu donositi bez otkrivanja privatnog interesa i uputstva nadležnih organa.

SE TD9 naglašava dodatne praznine i daje druge korisne sugestije u pogledu manjih internih suvišnosti i nedosljednosti (str. 63-64), koje ova analiza podržava. Posebno podržava **preporuku da se poboljša implementacija kroz tumačenje/smjernice za implementaciju, koje bi razjasnile šta predstavlja poklon (prihod) i druge mjere za podizanje svijesti**.

Prikladnost ograničenja vrijednosti poklona iz člana 16, stav 4 (maksimalna vrijednost 50 eura po poklonu, s tim da višestruki pokloni ne prelaze 100 eura na godišnjem nivou) treba da ocjenjuju lica koja dobro poznaju ekonomsku situaciju Crne Gore, životni standard, itd. Može se primijetiti da kada se granice postavljaju kao apsolutne vrijednosti, a ne kao npr. procenat prosječne plate ili na osnovu drugih ekonomskih pokazatelja, postojaće potreba za njihovim prilagođavanjem tokom vremena. Možda će biti potrebne dodatne smjernice o tome kako odrediti tržišnu vrijednost poklona (ili ponude hotelskih i ugostiteljskih usluga), međutim, to je pitanje smjernica za tumačenje/implementaciju o kojima se raspravljalo gore.

Procedure upravljanja poklonima propisane u članovima 18-20 izgledaju uglavnom zadovoljavajuće, sa relativno malim prazninama koje je dovoljno detaljno pokrio TD9 Savjeta Evrope (str. 65-68), čije su preporuke u potpunosti podržane ovom analizom. Proces može biti birokratski glomazan, međutim obaveza državnih organa da vode registar, a zatim godišnje izvještavaju ASK, sadrži edukativnu dimenziju. Što se tiče administrativnog opterećenja, Agencija je vjerovatno razvila softver koji ažuriranje/učitavanje registara poklona čini gotovo automatskim - ako nije, trebalo bi uložiti u relativno jednostavna IT rješenja koja bi olakšala ovaj zadatak. Što se tiče obrazovanja i usklađenosti - što je Agencija prijavila kao nedovoljno - ovaj izvještaj može samo ponoviti gore preporučene dodatne smjernice i druge mjere podrške.

Glavno ograničenje procedure je činjenica da je primarna odgovornost praćenja nedozvoljenih poklona na ASK-u, koji je ograničen da to čini proaktivno, a u suštini može da reaguje samo na osnovu eksternih prijava. **Bilo bi korisno razmotriti kako da se veća odgovornost za praćenje stavi na pojedinačna javna tijela i njihovo rukovodstvo, koji su bliži pojedinačnim službenicima**. To je vjerovatno sljedeći logičan korak od sadašnje obaveze vođenja registara i prosljeđivanja podataka Agenciji.

Što se tiče sankcija za kršenje ograničenja davanja poklona, član 103 predviđa kaznu od 500 - 2000 EUR za javnog funkcionera i 300 - 500 EUR za povezana lica, pored toga što moraju predati poklon (ili nadoknaditi ekvivalentnu vrijednost). Opet, odvrćuću vrijednost ovih kazni bi trebalo da procijene lokalni eksperti. Možda bi bilo zanimljivo razmotriti finansijske kazne na skali koja odgovara vrijednosti nezakonitog poklona.

Završna napomena u vezi sa sankcijama je ponavljanje ranije izrečene podrške kaznama samo za „odgovorna lica“, a ne za javna tijela koja se finansiraju iz javnog budžeta.

3.4 Donacije i sponzorstva

Režim donacija i sponzorstava na koji se odnose članovi 21 i 22 sadrži neke dobre ideje, ili barem dobre namjere koje su nedovoljno razvijene i stoga ih je teško sprovesti. Dobar primjer je zabrana prihvatanja donacije koja „utiče ili bi mogla uticati na zakonitost, objektivnost i nepristrasnost rada organa“, kao da je takva formulacija uvijek bila direktna i nije podložna tumačenju.

SE TD9 ukazuje na dalje nedostatke u regulaciji, kao što je zabrana donacija/sponzorstava javnim tijelima koja obavljaju „osjetljive“ funkcije i isključivanje tranzicija koje stvaraju čak i *privid* neprimjerenog uticaja (str. 70-71). Ova analiza je saglasna sa preporukama, a osim toga izražava zabrinutost za pravovremenost godišnjeg podnošenja informacija Agenciji. Kako se ovi izvještaji čine osnovom da Agencija izvrši reviziju transakcija (član 22), tajming bi mogao ostaviti značajnu priliku za vršenje „neprimjerenog uticaja“ prije nego što se posao razmotri. Nasuprot tome, javni funkcioneri imaju rok od 30 dana da prijave svaku promjenu imovine koja prelazi vrijednost od 5.000 eura (član 23). **Javna tijela bi trebalo da su dužna da ažuriraju svoje registre donacija i sponzorstava, da objave informacije na svojim web stranicama i da obavještavaju Agenciju u sličnom roku.**

Pravi izazov je otkrivanje prekršaja pored propuštenih rokova za godišnje dostavljanje registara. Procjena praksi revizije Agencije nije dostupna (ni sadržana u TD SE), međutim **čisto administrativni pregled dostavljenih podataka nije adekvatan za identifikaciju „neprimjerenog uticaja“**. Odredba koja zahtijeva neki oblik/obim dubinske procjene – analogno procesu prijavljivanja imovine – povećala bi šanse za otkrivanje, u najmanju ruku, *rizika* od neprimjerenog uticaja.

Važno je napomenuti da, još jednom, očigledna odgovornost za utvrđivanje neprimjerenog uticaja leži na Agenciji, a ne na npr. internoj reviziji javnih organa. **Možda bi bilo prikladno razmotriti mehanizme koji stavljaju veću odgovornost na javna tijela koja sklapaju takve sporazume zahtijevajući procedure dužne pažnje (npr. analizu rizika predloženih donacija/sponzorstava), podložni pragovima proporcionalnim vrijednosti transakcije, koji će podržati zahtjev za odobrenje Agencije prije sklapanja takvih ugovora. Iako Agencija možda neće moći kroz ovakve analize da otkrije da su relevantni podaci prikriveni, činjenje prevare bi povećalo ulog tako što bi stvorilo osnovu za krivičnu odgovornost odgovornih službenika.** To takođe može pomoći javnim organima da prosto dobiju bolju vrijednost od potencijalnih sponzora.

3.5 Režim prijavljivanja imovine

Režim prijavljivanja imovine preciziran je u članovima 23-27 ovog zakona i odnosi se na oko 5.000 javnih funkcionera i 1.500 državnih službenika, prema informacijama predstavnika Agencije objavljenim u SE TD9 (str. 72).

Tehnički dokument za procjenu režima prijavljivanja imovine je iskoristio konsultacije sa zaposlenima u Agenciji, koji su identifikovali važne izazove koji proizilaze iz implementacije, i u tom pogledu predstavlja sveobuhvatniju analizu od ove, koja je ograničena samo na zakonodavni aspekt. Nema većih neslaganja u poređenju sa zapažanjima i preporukama SE (str. 76-81), ali možda se stavlja fokus na različite aspekte.

Ovaj izvještaj se slaže s preporukama Savjeta Evrope o:

- Mogućem smanjenju broja osoba [13] koje su obavezne da prijavljuju imovinu i interes, uz komentar da kategorije treba rigoroznije razmotriti i eventualno eliminisati kategorije nižeg rizika;
- Proširenju obima imovine koju treba prijaviti, uključujući pokretnu imovinu koja se drži u inostranstvu i imovinu u stvarnom vlasništvu;
- Dodavanje više otvorenih fraza koje bi obuhvatile različite vrste prava korišćenja imovine ili netradicionalne vrste imovine, poput kriptovaluta, itd.;
- Pružanje bankarskih podataka Agenciji za sva lica čija se imovina treba prijavljivati; i,
- Pružanje ključnih informacija Agenciji (imena i jedinstveni matični brojevi građana) širokog spektra povezanih lica (koje će Agencija držati u tajnosti).

Ranija rasprava o "srodnoj osobi" se ponovo pojavljuje u vezi s ovim. U ovom trenutku, javni funkcioneri su dužni da prijave ne samo svoju, već i imovinu određenog broja članova domaćinstva. Dok TD9 Savjeta Evrope navodi da je minimum relevantnih osoba uključen u sadašnju definiciju, ova analiza smatra da **bi se pitanje moglo ponovo razmotriti iz perspektive primjerenosti nacionalnom kontekstu, sve dok se zadrži sadašnji minimum.**

Pored toga, ova analiza posebno podržava ideju da se režim prijavljivanja imovine poboljša, kako bi se efikasnije pratili *interesi*. **Preporučuje se da obim informacija koje treba prijaviti uključuje širu listu članova porodice i bliskih saradnika u skladu sa preporukama FATF-a, a takođe i u skladu sa nacionalnim kontekstom u Crnoj Gori.** Na primjer, kao što je navedeno u ranijoj raspravi u odjeljku 2.3 iznad, *kumstvo* je nešto što treba prepoznati. Pojam „bliskih saradnika“ treba da obuhvata osobe koje daju poklone (pogodnosti) iznad određenog praga, uključujući hotelsko-ugostiteljske usluge kao što su odmori, putne usluge, korišćenje automobila, jahti ili privatnih aviona, vikendica itd. Kao što je diskutovano u vezi sa režimom poklona u odjeljku 3.3 iznad, izuzetna velikodušnost može stvoriti osjećaj obaveze prema darivaocu – privatni interes – i stoga treba da bude prepoznata i praćena u skladu sa tim.

[13] Ovo još jednom podiže nejasnost o kojoj se prethodno raspravljalo u sadašnjoj definiciji „javnog funkcionera“, koja između ostalog isključuje određene posebne kategorije aktera javnog sektora čija je obaveza izjašnjavanja regulisana posebnim zakonima (npr. notari i sudski izvršitelji, pogledajte TD9 Savjeta Evrope, str. 75). Ovaj primjer dodatno naglašava izuzetnu važnost rješavanja ovog fundamentalnog nedostatka kroz razradu sveobuhvatne kategorizacije aktera iz javnog sektora koji podliježu obavezama prema različitim antikorupcijskim režimima

Što se tiče **primjene režima prijavljivanja imovine**, postoje dvije dimenzije koje treba razmotriti.

Prva je formalno poštovanje obaveza, za koje se čini da se postojeći procesi administrativne revizije bave njime na adekvatan način. Čini se da ovaj proces može otkriti i određena značajnija kršenja pravila, kao što su nekompatibilnosti (npr. rukovodeći položaji u komercijalnim subjektima) ili neprijavljena imovina (poput nekretnina, u mjeri u kojoj su privredni i katastarski registri potpuni i podržavaju funkcije pretraživanja). Agencija ima pristup objema bazama podataka, kao i u nekoliko drugih koje mogu pružiti slične informacije.

Druga dimenzija izvršenja, koja je teža, je procjena istinitosti prijava, posebno u slučaju namjerno prikrivene imovine i interesa. Ovo je zajednički izazov za sve nadzorne agencije s ovom funkcijom.

SE TD9 pruža nekoliko korisnih zapažanja i preporuka o procesu verifikacije (str. 82-83), koje ova analiza u principu podržava. **Međutim, preporučuje se detaljnije ispitivanje izazova sa kojima se susreće u praksi**, uključujući, na primjer, korisnost određenih zahtjeva postupka za utvrđivanje kršenja, opisanih u odjeljku 4 u nastavku.

Prikladnost primjenjivih sankcija (standardni raspon novčanih kazni od 500 do 1000 eura iz člana 103) treba da procijene lokalni eksperti. Novčana kazna od 1.000-20.000 EUR koja se odnosi na pravna lica koja odbiju da Agenciji daju tražene informacije (u granicama propisanim zakonom) takođe se čini adekvatnom u vezi sa subjektima iz privatnog sektora (kao što je navedeno u prethodnom tekstu, kazna bi trebalo da se odnosi samo na odgovorna lica za organe čije poslovanje zavisi od državnog budžeta).

3.6 Nedostaju odredbe

Možda bi bilo korisno da se u Zakonu o sprječavanju korupcije pominju ili ponavljaju druge suštinske obaveze integriteta koje se odnose na sve aktere u javnom sektoru. Ovo uključuje odredbe koje zabranjuju korišćenje javne imovine za lične potrebe, uključujući kancelarijski prostor, opremu, posebno vozila, informacije, itd. koje su vjerovatno sadržane u drugim zakonima.

U skladu sa dobrom praksom, Zakon o sprječavanju korupcije bi takođe trebalo da sadrži obavezu za sve aktere iz javnog sektora da prijave uočena ili sumnjiva koruptivna djela.

ZSK bi dalje trebalo da razmotri dodavanje obaveze za razvoj okvira za praćenje učinka orijentisanog na rezultate za svoj antikorupcijski sistem, što trenutno nije predviđeno kao nadležnost Agencije ili bilo kog drugog javnog tijela.

4. Postupak za utvrđivanje prekršaja



Postupak utvrđivanja prekršaja je najopširnije opisan proces u ovom zakonu, utvrđen u članovima 31 do 43.

Agencija za sprječavanje korupcije je nadležna za istraživanje potencijalnih povreda, kako na osnovu eksternih prijava tako i *po službenoj dužnosti*. Prethodni odjeljci ovog izvještaja istakli su brojne izazove u postupcima izvršenja, posebno poteškoće u identifikovanju kršenja različitih pravila i ograničenja definisanih u ZSK-u. Za postojeće procese monitoringa u vezi sa režimima opisanim u odjeljcima 3 i 4 iznad se procjenjuje da, u cjelini, imaju ograničenu sposobnost detekcije kršenja. Za obavljanje ove funkcije Agencija se u osnovi oslanja na eksterne pritužbe: izvještaje novinara i nadzornih tijela civilnog društva, a rjeđe insajdera ili običnih članova javnosti. Stoga je pozitivna karakteristika da je Agenciji dozvoljeno da razmatra anonimne pritužbe („zahtjeve“).

Međutim, postupak verifikacije primljenih zahtjeva je ograničavajući. Prvo, zahtjevi za informacijama koje zahtjev treba da sadržava, a navedeni su u članu 32, su prilično opsežni i postavljaju previsoke zahtjeve pred „podnosioca zahtjeva“. Član 33 ovlašćuje ASK da odbije kao nepotpune one zahtjeve koji ne sadrže „dovoljno činjenica da bi se po njemu moglo postupiti“. Iako postoje slučajevi u kojima takva odbacivanja mogu biti validna, takva odredba se takođe može zloupotrebiti da opravda nereagovanje. Nedostatak informacija koje je dostavio podnosilac zahtjeva ne treba koristiti kao osnov za odbacivanje zahtjeva; umjesto toga, bilo bi korisno razviti smjernice o minimumu informacija neophodnih za pokretanje daljnje analize. Kao i druga tijela nadležna za istragu raznih kršenja zakona, Agencija ne smije olako odbaciti zahtjeve koji zahtijevaju malo istraživanja. Istovremeno, ASK treba da nastavi da razvija relevantne istražne kapacitete u skladu sa svojim mandatom. **Sveukupno, preporučuje se da se smanje preduslovi u vezi sa sadržajem zahtjeva** (lista u članu 32 može biti lista predloženih informacija, ali ne i minimum potrebnih), **te da se uvedu dva proceduralna koraka: prvo, obaveza da se obrazloži odbijanje eksternog zahtjeva, i drugi, protokol za analitičko/istražno ispitivanje prijave u skladu sa mandatom Agencije.**

Drugo, treba ispitati efikasnost postupka za utvrđivanje prekršaja. Na primjer, zahtjev da se od dotičnog funkcionera zatraži izjava u roku od 15 dana od prijema eksternog zahtjeva iz člana 34 može biti nepotrebno ograničenje. Vremenski okvir je potencijalno prekratak za temeljno ispitivanje okolnosti pritužbe, što onda može prerano 'dojaviti' osumnjičenom funkcioneru da je pod istragom. Svi takvi rokovi bi također trebalo da budu osjetljivi na vrstu problema: istraživanje navodne skrivene imovine ili poklona, na primjer, može zahtijevati duži vremenski okvir od izvještaja o nekompatibilnim javnim funkcijama. **Preporučuje se da se odredba izmijeni kako bi se omogućila dobro opravdana produženja za dokazno zahtjevnije istrage.**

Međutim, duži vremenski okvir ne garantuje da će se sprovesti efikasnija istraga. Analiza prakse implementacije (slučajeva) mogla bi dati vrijedne informacije o djelotvornosti postojećih procedura i istaći izazove u zakonu i postupcima koji ometaju postizanje optimalnih rezultata.

Dalje, član 35 proširuje se na opšti princip, obavezu ispunjavanja zahtjeva za podacima dobijenim od Agencije, što je ranije bilo predviđeno članom 30, stav 2, u vezi sa provjerom podataka iz imovinskih prijava. To je ponavljanje koje ilustruje nejasno obrazloženje za razlikovanje proceduralno sličnih procesa svojstvenih različitim vrstama provjera/istraga/utvrđivanja činjenica i okolnosti koje Agencija vrši. Ovi slučajevi i prethodno uočena prekomjerna birokratizacija savjetodavnih procedura podstiču **snažnu preporuku da se postojeće procedure kritički preispitaju iz perspektive funkcionalne neophodnosti i efikasnosti.** Uprošćavanje određenih procesa bi moglo doprinijeti poboljšanju usklađenosti i osloboditi resurse Agencije za sprovođenje značajnijih istraga ili drugih značajnih zadataka.

Član 37 obavezuje Agenciju da predmet proslijedi nadležnom organu, kada to okolnosti nalažu, a nadležni organ da o ishodu postupka obavijesti Agenciju. Ova posljednja odredba je posebno korisna jer omogućava Agenciji da prati i procjenjuje njihovu efikasnost, ali nisu propisani rokovi. Ako je praksa pokazala da je pravovremeno obavještavanje problem, **moglo bi biti korisno uvesti dodatne zahtjeve kao što su tromjesečni ili polugodišnji izvještaji Agenciji o statusu ustupljenih predmeta.**

Čini se da proces donošenja odluka opisan u članu 38 zahtijeva od nadležnih službenika da predlože odluku direktoru Agencije u roku od 15 dana od prijema Zahtjeva (referentna tačka je član 31, koji opisuje samo prijem pritužbi, a ne i fazu istrage). Ovo je izuzetno kratak vremenski okvir za istražni rad, kao što je ranije navedeno i u vezi sa članom 34. Kao i za njega, preporučuje se da se odredba izmijeni, kako bi se omogućila opravdana produženja za dokazno zahtjevnije istrage.

Član 39 predviđa povjerljivost odluka kojima se istraživani javni funkcioner oslobađa optužbi za činjenje bilo kakvog prekršaja, a namjera je jasna: zašto nevinu osobu izložiti sudu javnosti. Nedostatak ovog rješenja je što onemogućava preispitivanje kvaliteta odluka Agencije u ovoj oblasti. Ako se želi očuvati tajnost podataka, tada **bi trebalo razmotriti alternativni mehanizam procjene učinka**, na primjer, od strane parlamentarnog ili drugog odbora koji je obavezan da čuva tajnost podataka, kao što je objašnjeno u odjeljku 7.2 u nastavku teksta.

Konačni relevantni članovi preciziraju da odluke Agencije mogu biti predmet upravnog postupka, što je tačno.

U skladu sa članom 42, konačna, zakonski obavezujuća odluka Agencije da je javni funkcioner prekršio gore navedene odredbe ovog zakona ukazuje na to da će se funkcioner smatrati krivim za „nesavjesno obavljanje javnih funkcija“, što je podložno disciplinskim kaznama koje određuju njihovi supervizori. Čini se da je ova mjera primjenjiva pored novčanih kazni navedenih u vezi sa kršenjem određenih mjera. Za obavještanje ASK-a o preduzetim mjerama odgovorni su i nadzorni organ i dotični funkcioner. Ako je kazna razrješenje, funkcioneru se iz očiglednih razloga zabranjuje obavljanje javne službe na period od 4 godine, osim direktno izabranim funkcionerima. Ovaj član takođe uvodi obavezu javnih agencija da provjere buduća imenovanja kako bi se osiguralo da zabrana javne službe nije i dalje aktuelna. Sve ove odredbe se u principu čine prilično kvalitetne; Dužna pažnja prije zapošljavanja i imenovanja je posebno korisna. **Međutim, primjenu ovih odredbi u praksi bi trebalo preispitati zbog mogućih izazova.**

Završna odredba ovog odjeljka zahtijeva detaljnije razmatranje. Član 43 precizira pravo fizičkih ili pravnih lica da traže naknadu štete po osnovu kršenja ovog zakona, međutim njegova formulacija je prilično nejasna, podložna širokom tumačenju i vrlo vjerovatno neusklađena sa npr. zakonodavstvom o javnim nabavkama. **Trebalo bi da postoji dalja analiza širih implikacija ove odredbe i, u najmanju ruku, dodatne smjernice o njenom djelokrugu primjene, kako bi se spriječilo pogrešno tumačenje ili zloupotreba.**

5. Agencija za sprječavanje korupcije



Poglavlje V ZSK-a, članovi 78 do 101, utvrđuje mandat i ovlašćenja Agencije, strukturu, način imenovanja i zapošljavanja i druga pitanja. Ova analiza razmatra ova pitanja prvenstveno u vezi sa sprovođenjem odredaba o sukobu interesa o kojima je bilo riječi u prethodnim odjeljcima ovog dokumenta, a sa osvrtom na nalaze Tehničkog dokumenta Savjeta Evrope iz maja 2022. godine „Analiza djelova Zakona o sprječavanju korupcije koji regulišu uspostavljanje i funkcionisanje Agencije za sprječavanje korupcije“ ECCD-HFII-AEC-MNE-TP4/2022 (SE TD4).

5.1 Funkcije

Članovi 78 i 79 navode da se mandat Agencije sastoji od 14 specifičnih funkcija, od kojih su neke opširnije opisane u prethodnim segmentima zakona (na primjer o davanju mišljenja, članovi 28 - 29). Zanimljivo, član 79 ograničava mandat Agencije po pitanju davanja „mišljenja u cilju unapređenja sprječavanja korupcije, smanjenja rizika od korupcije i jačanja etike i integriteta u organima vlasti i drugim pravnim licima“ na situacije u kojima se radi o krivičnoj stvari, gdje je već pokrenut postupak, ili kada „po istom zahtjevu postupa drugi nadležni organ“. Uz ostale segmente zakona (čl. 18, 22, 26 i 49), koji predviđaju da detalje politike razrađuje „organ državne uprave nadležan za borbu protiv korupcije (u daljem tekstu: Ministarstvo)“, postaje jasno da Agencija **nije** bila zamišljena kao tijelo „nadležno za borbu protiv korupcije“, odnosno **da ne** bude primarni antikorupcijski subjekt u državi. Umjesto toga, čini se da je njegova uloga zamišljena kao proceduralna i birokratska mašinerija neophodna za implementaciju nekoliko režima povezanih s korupcijom. Ipak, čak i čisto administrativni mehanizam **može** imati stvarnu snagu, ako su relevantne procedure efikasne i nepristrasno i rigorozno primijenjene.

Ova analiza je u nekoliko slučajeva komentarisala nedostatke postojećih mehanizama u *otkrivanju* prekršaja. Eksterni izvještaji predstavljaju vitalni izvor informacija, stoga procedure koje se odnose na prijem i obradu eksternih izvještaja zaslužuju razmatranje.

Među identifikovanim nedostacima su previsoki zahtjevi za sadržajem eksternih pritužbi/izvještaja koji bi pokrenuli postupak utvrđivanja kršenja, o čemu se govori u odjeljku 4, u gore navedenom tekstu. Poglavlje III o zviždačima, o kojem će se dalje raspravljati u nastavku u odjeljku 6, uvodi još jedan, nepotreban sloj kategorizacije eksternih izvještaja koji dodatno zamagljuje sistem i isključuje iz zaštite zviždača osobe koje prijavljuju kršenja npr. obaveza u sferi sukoba interesa (“zahtjevi” za pokretanje „postupka za utvrđivanje povrede odredaba ovog zakona koje se odnose na sprječavanje sukoba interesa u vršenju javnih funkcija, ograničenja u vršenju javnih funkcija, poklone, sponzorstva i donacije i izvještaje o prihodima i imovini javnih funkcionera”).

Procedure Agencije treba racionalizovati kako bi se poboljšala efikasnost toka između radnih procesa koji se odnose na otkrivanje (uključujući eksterne pritužbe/izvještaje), istrage/verifikaciju i propratne (follow-up) aktivnosti. Nadalje, trebalo bi preispitati efikasnost propratnih (follow-up) instrumenata Agencije, uključujući i obim primjene (ne)obavezujućeg karaktera mišljenja i odluka. Moglo bi se postići značajno dodatno pojednostavljivanje birokratskih zahtjeva, uključujući, na primjer, kroz usvajanje preporuka iz TD4 Savjeta Evrope za preciziranje upravnih proceduralnih propisa Agencije, kako se Zakon o upravnom postupku više ne bi primjenjivao u tim situacijama (str. 22).

Kao što je ranije napomenuto, procjena djelotvornosti ovlašćenja Agencije za sankcionisanje drugih organa u lancu izvršenja je van okvira ove analize, međutim u prethodnim analizama su uočena ograničenja (SE TD4, str. 13-14). Preporučuje se dalje razmatranje dostupnih opcija, uključujući, ali i šireći se izvan nadležnosti i procedura same Agencije.

5.2 Nezavisnost i odgovornost

Što se tiče “neophodne nezavisnosti” Agencije, ova analiza podržava preporuke TD4 Savjeta Evrope o izmjenama i dopunama člana 95 u cilju unapređenja finansijske nezavisnosti (str. 15), pojašnjenja u vezi sa upravljanjem ljudskim resursima (str. 19) i pojašnjenja u vezi sa razrješenjem direktora Agencije i članova Savjeta (str. 28-29, 32-33). Dalju pažnju treba posvetiti odgovarajućem upravnom postupku i instanci kojoj bi se podnosila pritužba na razrješenje.

Ova analiza se nadalje u velikoj mjeri slaže s komentarem SE TD4 o kriterijima za imenovanje direktora i članova savjeta, međutim primjećuje prevelik naglasak na formalnom obrazovanju („sedmi nivo okvira kvalifikacija, podnivo jedan (VII 1)“) i „iskustvo u vršenju poslova iz oblasti borbe protiv korupcije ili zaštite ljudskih prava“ naspram *relevantnog* iskustva. Prvo navedeno ne daje apsolutno nikakvu garanciju kompetentnosti; ovo drugo, ako se tumači suviše usko, može, na primjer, diskvalifikovati veliko relevantno iskustvo revizora. Iskustvo vezano za korupciju treba smatrati prednošću, a ne preduslovom.

Preporuke iz nespecificiranih izvora, kao što će potvrditi svaka osoba koja se bavi regrutovanjem kadrova, su uglavnom irelevantne, ali zahtjevi integriteta su od suštinske važnosti. U najmanju ruku, kandidat treba biti diskvalifikovan zbog kaznenog dosijea ili evidencije o drugim povredama integriteta. Isključivanje osoba koje obavljaju političke funkcije navedene u članu 84 je prikladno, a moglo bi se razmotriti proširenje isključenja na širu kategoriju PEO-a, kao što je definisano zakonima o sprječavanju pranja novca.

Glavne nadležnosti Savjeta kao nadzornog organa sažete su u članu 88, a detaljnije razrađene u Statutu Agencije. Nejasno je zašto ZSK precizira odgovornost Savjeta da usvaja samo pravila o pripremi i sprovođenju planova integriteta (tačka 5), a ne druga pravila i uputstva. Međutim, ograničeni opis njegovih dužnosti u ZSK-u onemogućava dublju analizu uloge Savjeta, uključujući i nadzor nad radom Agencije.

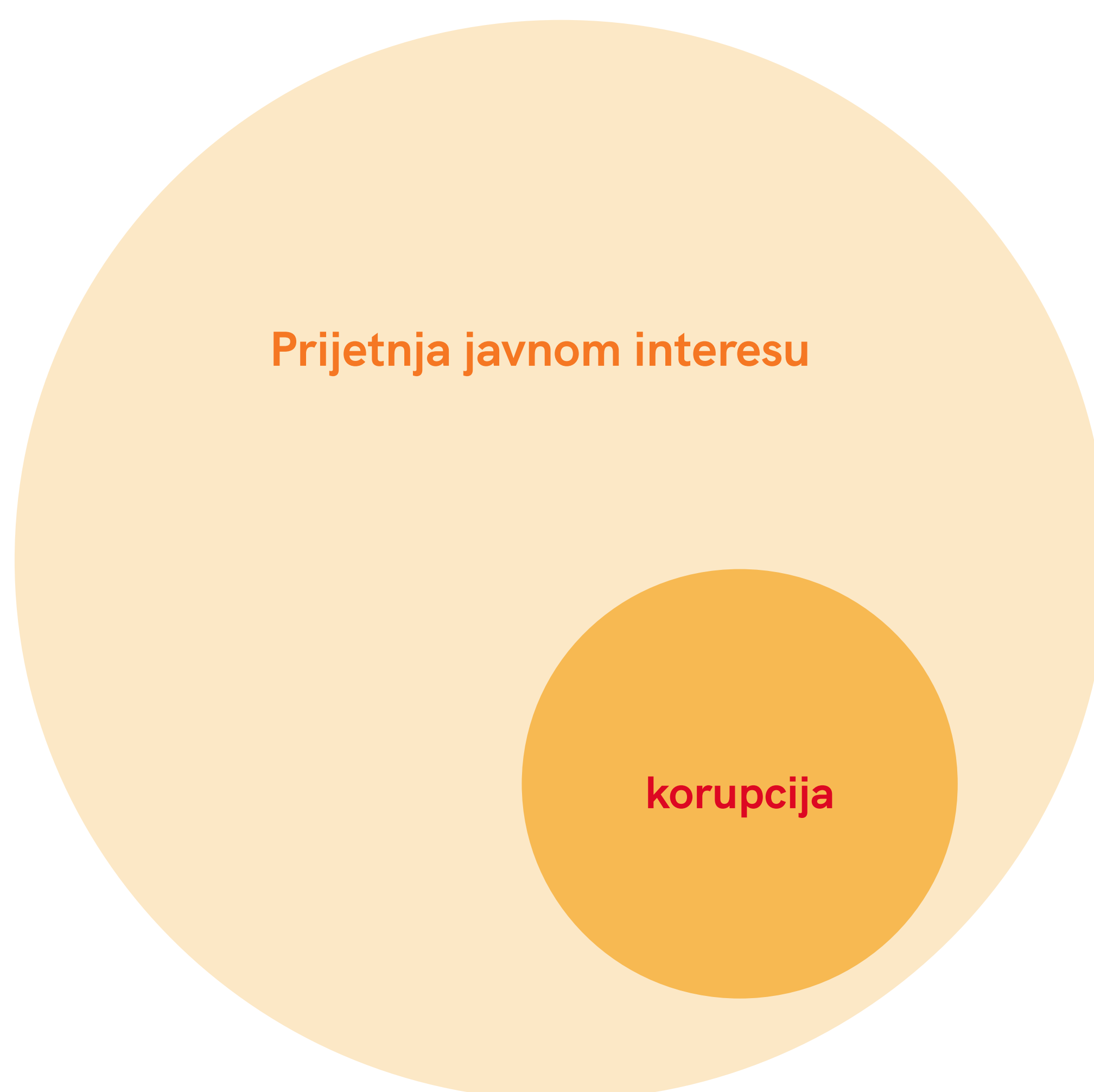
Ipak, čini se da postoji jaz u sferi nadzora nad radom Agencije. Zahtjevi za podnošenje izvještaja Skupštini, u skladu sa članom 98, su nedovoljni jer nedostaje zahtjev da se uključi evaluacija rezultata (za razliku od jednostavnog sumiranja aktivnosti koje su bile sprovedene). Ovo zapažanje se odnosi na širi sistemski nedostatak: Crnoj Gori nedostaje okvir za praćenje učinka orijentisanog na rezultate za svoj antikorupcijski sistem, što nije predviđeno kao nadležnost Agencije ili bilo kog drugog javnog tijela.

Trebalo bi razmotriti dalji nadzor nad radom Agencije, uključujući i zahtijevanje eksterne nezavisne revizije operativnih finansija (preporučeno od strane SE TD4, str. 19), i proširenje postojeće parlamentarne revizije sa „posebnim odborima za eksterni nadzor, koji mogu uključivati predstavnike različitih državnih i tijela civilnog društva“ (SE TD4, str. 24). Iako ova analiza podržava preporuku iz Tehničkog dokumenta da se ograniči obim zahtjeva nadzornih tijela za posebne izvještaje (koji bi se mogli koristiti kao instrument ometanja, s ciljem da utiču na rad/odluke Agencije), te njihovu mogućnost da traže izvještaje o određenim slučajevima sa ličnim podacima (koji bi mogli biti zloupotrijebljeni u političkim ili ličnim sukobima), **ipak se čini da postoji potreba za instancom koja bi preispitala osnovanost pojedinih odluka Agencije.** Potrebna je dalja analiza kako bi se utvrdilo da li je upravni spor predviđen članom 40 dovoljan u ovom pogledu, posebno iz perspektive javnog interesa.

6. Prijava korupcije i zaštita zviždača



Osim ako u posebnom zakonu ne postoje komplementarne odredbe o zviždačima, ovaj režim je možda segment ZSK-a s najvećim nedostacima. Princip zaštite zviždača u međunarodnim standardima i praksi je sasvim jasan: **namjera je da se zaštite pojedinci koji prijavljuju sve vrste kršenja zakona i/ili javnog interesa, a ne samo usku kategoriju situacija sa indikacijama postojanja korupcije. Naglasak na javnom interesu je važan za obuhvatanje širokog spektra kolektivnih šteta, poput zagađenja ili nebezbedne hrane. U pitanjima vezanim za korupciju, pojam je uglavnom suvišan.**



Ova greška dovodi do zabune i nezgodnih formulacija poput „prijetnje javnom interesu koja ukazuje na postojanje korupcije“, pri čemu je posljednja fraza očigledno umetnuta naknadno, kako bi se opravdalo uključivanje režima u sadašnji zakon (jer pojam „prijetnje javnom interesu“ sam po sebi nedvosmisleno uključuje korupciju po definiciji). **Što je još važnije, rezultirajuće smanjenje obima primjene predstavlja ogromnu prazninu u režimu zaštite zviždača u Crnoj Gori i pokazuje da to pitanje treba regulisati posebnim zakonom koji obezbjeđuje mehanizam izvještavanja i pružanja pomoći izvan Agencije za slučajeve koji NE „ukazuju na postojanje korupcije“. Režim zaštite zviždača treba hitno izmijeniti.**

Iako je ograničeni opseg primjene najznačajnije i najhitnije pitanje, postoje dodatna zapažanja u vezi sa odredbama koje se odnose na korupciju.

6.1 Kvalifikacione odredbe

Nepodudarnost između definicije javnog interesa u članu 6 i članu 44 je već uočena u prethodnom odjeljku 2.3. Dodatni izazovi nameću se definiciji zviždača u članu 44, za koju se na prvi pogled čini da pokriva čitav niz lica koja prijavljuju korupciju ili kršenje obaveza za sprječavanje korupcije utvrđenih ZSK, ali to nije slučaj. Naprotiv, kvalifikacija da prihvatljiva prijava „ukazuje na postojanje korupcije“ zapravo isključuje značajne kategorije zahtjeva za pokretanje „postupka za utvrđivanje kršenja odredbi ovog zakona koje se odnose na sprječavanje sukoba interesa u vršenju javnih funkcija, ograničenja u vršenju javnih funkcija, poklone, sponzorstva i donacija i izvještaje o prihodima i imovini javnih funkcionera“ iz čl. 31-43. To isključuje, na primjer, prijave o postojanju sukoba interesa, koji još uvijek nije korupcija, ili primanje zabranjenog poklona koji nije prikriveni mito, čime se osobe koje prijavljuju ne mogu zaštititi.

Nejasno je da li je namjera autora bila uključivanje ili isključivanje. Šta god da je slučaj, definicija koja se poziva i na korupciju i na javni interes je previše komplikovana i teško ju je protumačiti – trend koji se može uočiti u cijelom segmentu o zviždanju.

Pristup bi trebalo da bude sasvim suprotan: biti što je moguće jasniji i precizniji. Prije mijenjanja zakona je potrebno nedvosmisleno artikulirati namjeravani obim zaštite. Iz perspektive borbe protiv korupcije, treba imati na umu da su pritužbe/prijave trećih lica neophodan mehanizam za otkrivanje kršenja različitih režima sprječavanja korupcije navedenih u ovom i drugim zakonima; ako se to želi ohrabriti, neophodno je zaštititi ih od odmazde – to je centralna logika zaštite zviždača. Shodno tome, **iz perspektive borbe protiv korupcije, osobe koje prijavljuju sve vrste kršenja antikorupcijskih režima treba da imaju pravo na zaštitu. Isto važi i za povezana lica i/ili povezana pravna lica**, na primjer NVO-i ili drugi koji podržavaju zviždače. Ovo trenutno nedostaje u ZSK-u.

Postoje brojne druge konfuzne tačke u segmentu ZSK koji se tiče zviždanja. Na primjer, član 45 propisuje da se prijava „prijetnje javnom interesu koja ukazuje na postojanje korupcije“ treba podnijeti subjektu u kojem je kršenje otkriveno, ali je taj zahtjev kasnije kvalifikovan u članu 51, koji propisuje da pojedinac može prijaviti relevantne slučajeve Agenciji ako su nezadovoljni odgovorom nadležnog organa, ili bez nekog posebnog razloga. Nema dobrog razloga za segmentiranje problema po članovima na ovaj način. Isti član dalje navodi dodatne kategorije informacija koje pritužba/prijava treba da sadrži, pored podataka navedenih u članu 46. **Struktura ovih obaveza je kružna, repetitivna i zbunjujuća i zahtijeva preformulisanje. Različite tačke koje treba logično i jednostavno organizovati:** način podnošenja prijava, sve na jednom mjestu; sadržaj pritužbi, na jednom mjestu; itd.

Zahtjeve u vezi sa sadržajem prijave takođe treba uskladiti sa zahtjevima postavljenim u vezi sa zahtjevima za pokretanje postupka utvrđivanja kršenja (članovi 31-33) o kojima je bilo riječi, uključujući osiguravanje mjera zaštite od neprimjerenog odbijanja pritužbi/prijava – na primjer, zahtijevanje uvjerljivog opravdanja za takva odbacivanja.

Drugi problematičan segment odnosi se na obaveze privatnog sektora. Na primjer, postoje neizvršive obaveze, npr. član 48 koji zahtijeva od pravnih lica koja primaju pritužbe da istraže istinitost pritužbe i preduzmu odgovarajuće korektivne mjere, ali ne navodi mehanizam za praćenje usklađenosti, osim ako se ne podnose dodatne pritužbe, niti propisuje odgovarajuće kazne.

Tu su i naizgled preobimne obaveze. Član 49 propisuje obavezu za sva pravna lica u zemlji da imenuju osobu odgovornu za prijem pritužbi i ispitivanje njihove istinitosti. Čini se da ne postoje izuzeci od ove obaveze. Dalje se navodi da će nadležno ministarstvo bliže propisati proceduru postupanja po pritužbi. Od nadležnih subjekata se takođe traži da o preduzetim mjerama obavijeste zviždača/osobu koja je podnijela prijavu (član 50), osim ako je pritužba/prijava, naravno, bila anonimna. Takođe, prema članu 57, dužni su, na osnovu sprovedenih istraga, da prijave sumnju na korupciju i sve prikupljene dokaze državnom tužiocu, odnosno drugim nadležnim organima.

Iako je važno proširiti obavezu zaštite zviždača na sva pravna lica u Crnoj Gori, uključujući preduzeća i preduzetnike, predložena rješenja izgledaju prezahtjevna za mnoge subjekte iz privatnog sektora, posebno za mala preduzeća ili samostalne preduzetnike. **Potrebno je temeljno razmatranje zahtjeva za privatni sektor.**

Ironično, u isto vrijeme, **ne postoji opšta obaveza za javne funkcionere da prijave korupciju. Međutim, to bi trebalo da je osnovna obaveza za najširi mogući skup aktera iz javnog sektora, integrisana u ovaj zakon i sva srodna/posebna zakonodavstva.**

Takođe ne postoji odredba viđena u mnogim jurisdikcijama koja kažnjava svjesno lažne/zlonamjerne prijave o korupciji, s namjerom da se povrijedi strana. Međunarodne smjernice i praksu treba dalje analizirati kako bi se izmijenila postojeća pravila o prijavljivanju korupcije.

Najkonfuzniji dio ZSK-a o zviždanju, međutim, se nalazi na presjeku protokola za prijavu korupcije i odgovora institucija, koji pokušava da poveže pritužbe/prijave zviždača sa prethodno definisanim procedurama Agencije. Logiku toga svega je prilično teško ispratiti. Na primjer, član 52 ponovo uvodi instrument mišljenja Agencije prethodno opisan u članu 28 (čime se takođe postavlja pitanje primjerenosti mišljenja u takvim slučajevima), dok član 55 usmjerava pažnju na članove 33 do 36 koji preciziraju proceduru verifikacije Agencije. Sličnih kružnih referenci ima u izobilju. Očigledna poteškoća u usklađivanju suštinski identičnih procedura ponavlja potrebu da se sveobuhvatno preispitaju ove aktivnosti Agencije. Funkcionalna analiza bi mogla biti dobar početak, gdje se mapa ključnih radnih procesa može ispitati u potrazi za mogućnostima da se oni pojednostave i racionalizuju, čime se povećava efikasnost i potencijalno efektivnost.

6.2 Zaštita

Osim uočljivog odsustva zaštite za osobe koje prijavljuju štetu javnom interesu koja nije povezana sa korupcijom, što je gore navedeno – čemu treba hitno obratiti pažnju – postoje i neki pozitivni aspekti režima zaštite.

Čini se da je procedura za traženje zaštite razumna. Nadalje, pozitivno je što Agencija treba da pruži podršku osobama koje trpe odmazdu, uključujući podršku u traženju naknade štete preko suda (članovi 66 i 68). Sličan sistem podrške i zaštite bi trebalo ponuditi pojedincima koji prijavljuju štetu javnom interesu koja nije povezana sa korupcijom kada se obim zaštite proširi u skladu sa prethodnim preporukama.

Preporučuje se da se ispituju neka ograničenja, poput propisanih rokova, međutim: da li je potrebno ograničiti zahtjev za pomoć na 6 mjeseci od dana pretrpljene štete/odmazde (član 60)? Još važnije, da li je razumno očekivati od zviždača da pruži dodatne informacije u roku od 8 dana (član 61)? Ovo posljednje se posebno čini kao **nepotrebno birokratsko ograničenje koje podriva obrazloženje režima zaštite zviždača**.

Postavlja se i pitanje efikasnosti predviđene procedure iz člana 63. Na primjer, ako „optuženo“ pravno lice nije ispravilo mjere odmazde prema zviždaču, Agencija stvar upućuje na višu instancu (nadzorni organ), podnosi poseban izvještaj Skupštini i objavljuje informaciju. Ko bi bio nadzorni organ u privatnom preduzeću? Ne postoji mehanizam koji bi primorao privatna lica da povrate prava ili položaj zviždača, mimo administrativnih kazni navedenih u članu 102 (1.000 do 20.000 eura za pravno lice i 500 do 2.000 eura za odgovorno lice u pravnom licu).

Neke jurisdikcije obeshrabruju odmazdu protiv zviždača mnogo strožim mjerama. Međunarodna praksa predviđa dodatne značajne kazne za osobe koje ometaju ili na drugi način vrše odmazdu nad zviždačem, koje imaju za cilj odvraćanje. Uzmite u obzir, na primjer, zakon Republike Kipar iz 2022. godine, koji predviđa zaštitu osoba koje navodno krše EU i nacionalni zakon broj 6(l) gdje osoba koja vrši odmazdu nad ili ometa zviždača podliježe zatvorskoj kazni do 3 godine i novčanoj kazni do 30.000 EUR. Slične **značajne kazne bi trebalo uvesti i u crnogorsko zakonodavstvo, uključujući moguću kriminalizaciju odmazde protiv zviždača**.

Konačno, crnogorski sistem predviđa mogućnost novčane nagrade za zviždače. Trebalo bi dalje konsultovati međunarodne smjernice i praksu u ovom pogledu, kako bi se razmotrili mogući rizici u ovakvom sistemu.

7. Sprječavanje korupcije



U daljoj konceptualnoj zbrci, poglavlje IV Zakona o sprječavanju korupcije pod nazivom „Sprječavanje korupcije“ odnosi se na alate za upravljanje rizikom od korupcije („Planovi integriteta“). Konfuzija nastaje u očiglednom nedostatku svijesti autora da svi prethodno iznešeni režimi odredbi takođe imaju za cilj sprječavanje korupcije, koliko – ako ne i više – od planova integriteta.

Slovenačka Komisija za sprječavanje korupcije je popularizovala planove integriteta prije više od jedne decenije. Režim je u svojoj suštini proces upravljanja (korupcijskim) rizikom, koji se sastoji od tri koraka: Identifikacija rizika, procjena rizika i definisanje/sprovođenje mjera namijenjenih otklanjanju ili minimiziranju rizika od korupcije. Upravljanje rizikom bi trebalo da bude kontinuiran proces, koji treba ponavljati u redovnim intervalima, kako bi se osiguralo da preduzete mjere daju željene rezultate.

U Crnoj Gori se procedura sprovodi na nivou agencija/uprava/organa, što znači da je svaki javni organ dužan da ih preduzme (subjekti iz privatnog sektora se podstiču da preduzimaju takve mjere). Takav decentralizovani režim podrazumijeva da su potrebni značajni kapaciteti unutar svakog javnog organa da bi se sproveo kvalitetan proces, za razliku od, na primjer, mehaničkog odgovaranja na upitnike ili kopiranja/naljepljivanja (copy/paste) procjena i planova drugih tijela.

Drugi mogući izazov u režimu je sugestija iz člana 74 da je menadžer integriteta glavna osoba odgovorna za pripremu Plana integriteta, dok su ostali zaposleni dužni da daju potrebne informacije. Ovakav aranžman je u suprotnosti sa dobrom praksom u upravljanju rizikom od korupcije, koja proces predviđa kao kolektivni poduhvat. “Kolektivni poduhvat” ne znači da svaki zaposleni treba da bude uključen, ali svakako podrazumijeva učešće supervizora iz različitih sektora kako bi se podstaklo *vlasništvo* nad procesom.

Navedena tačka se odnosi na širu viziju internih kapaciteta neophodnih organizacijama da promovišu interni integritet. U drugim jurisdikcijama, menadžeri integriteta ili ekvivalentne funkcije često imaju širi spektar nadležnosti u pogledu antikorupcijskih režima, posebno savjetodavnu funkciju, kako bi promovisali svijest i poštovanje čitavog spektra obaveza u pogledu integriteta i borbe protiv korupcije. Ova vrsta uloge bi se mogla razmatrati u vezi sa opsežnijim režimom sukoba interesa u odjeljku 3.1 iznad.

Ostale manje važne stvari u ovom dijelu zakona uključuju sljedeće:

- Definiciji integriteta iz člana 72 bi se moglo dati više pažnje kao ključnoj definiciji koja uokviruje sve obaveze prema ovom zakonu i drugim zakonima koji regulišu ponašanje aktera iz javnog sektora.
- Prema članu 71, stav 4, može biti korisno precizirati kako se utvrđuju troškovi/rashodi koji se odnose na uslugu savjetovanja privatnih subjekata o planovima integriteta.
- Kao i drugdje, ova analiza preporučuje izricanje novčanih kazni za subjekte koji posluju iz javnog budžeta, kako je navedeno u članu 102; samo odgovorno lice treba da bude kažnjeno.

Sve u svemu, preporučuje se da se, nakon više od pet godina implementacije, efektivnost režima planova integriteta procijeni u praksi prije nego što se krene u bilo kakve promjene postojećih obaveza.

8. Sažetak zaključaka i preporuka



1. Sveukupno gledano, ova analiza pokazuje da obim potrebnih intervencija prevazilazi manje izmjene pojedinih članova Zakona o sprječavanju korupcije. Umjesto toga, preporučuje se sveobuhvatna „revizija sistema“ različitih antikorupcijskih režima kojima se zakon pokušava baviti.

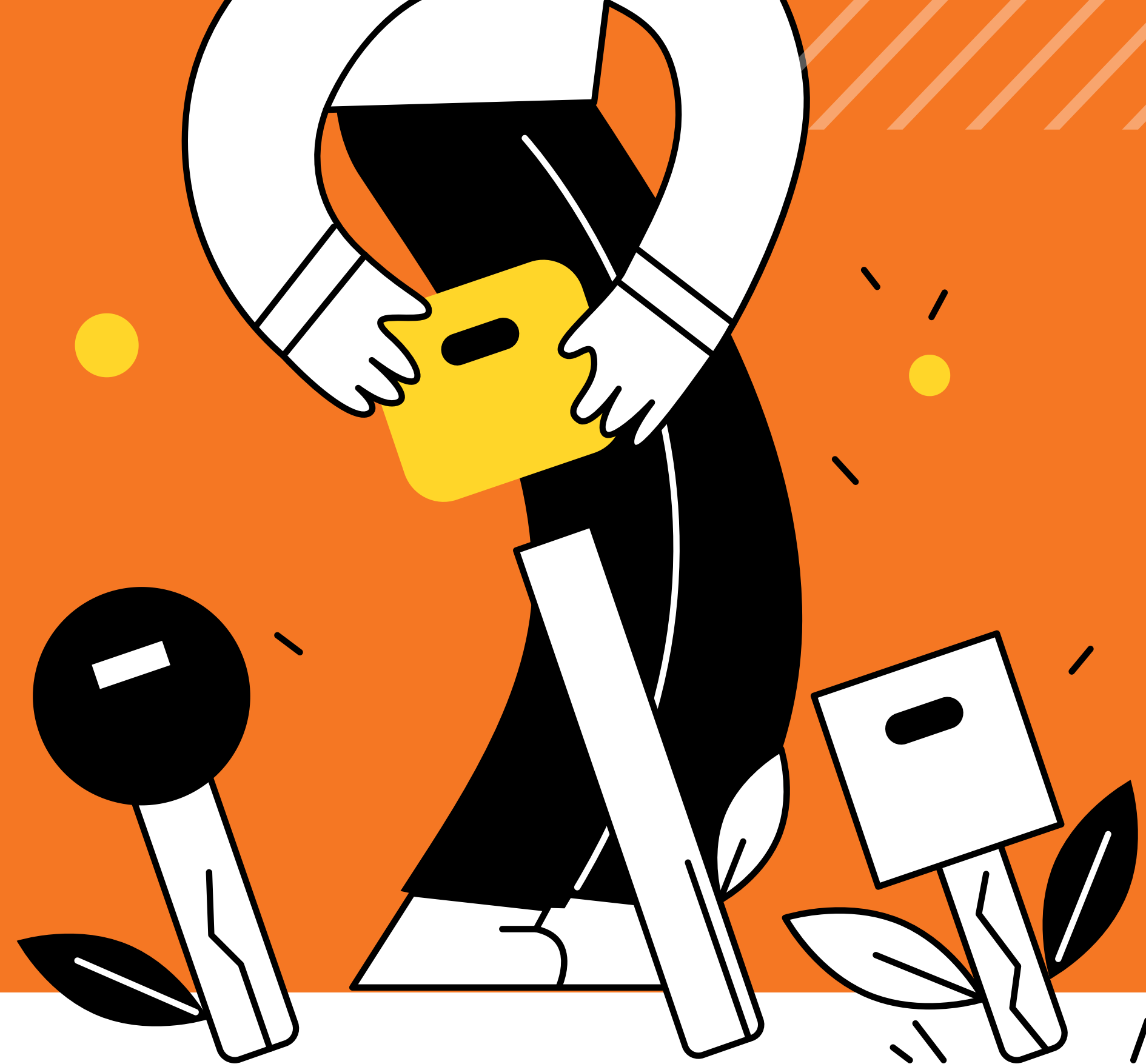
Sprječavanje i upravljanje sukobom interesa

2. Nacionalni sistem sprječavanja i upravljanja sukobom interesa treba smatrati prioritarnom intervencijom. Preporučuje se da Crna Gora formuliše sveobuhvatnu i potpuno usklađenu **politiku** upravljanja sukobom interesa koja eksplicitno i nedvosmisleno:

- određuje različite kategorije obaveza upravljanja sukobom interesa;
- određuje različite kategorije aktera javnog sektora koji podliježu različitim obavezama upravljanja sukobom interesa;
- definiše različite kategorije povezanih lica u vezi sa različitim obavezama upravljanja sukobom interesa;
- daje obrazloženje za donešenu odluku: zašto se različite kategorije obaveza odnose na različite kategorije aktera iz javnog sektora, a posebno razloge za izuzimanje iz obaveza;
- označava višestruke mehanizme za nadzor i sprovođenje koji se međusobno jačaju, uključujući unutarinstitucionalne mehanizme (npr. etičke savjete) i ulogu za institucionalno upravljanje.

3. Ključne definicije treba preispitati i revidirati u skladu sa zapažanjima u ovoj i drugim međunarodnim analizama. Konkretno:

- razmotriti da li definicija “korupcije” (što je razmatrano u odjeljku 2.1 gore) može potencijalno uticati na prihvatljivost/relevantnost prijava/pritužbi podnešenih Agenciji u skladu sa članom 31;
- Unaprijediti definiciju “dobitka” kako bi se obuhvatio najširi mogući opseg materijalnih i nematerijalnih koristi;
- Proširiti definiciju „poklona” tako da uključi sve vrste beneficija i sve situacije; ograničenja poklona (privatni ili u vezi sa vršenjem javne funkcije; dozvoljeni ili zabranjeni; zabrana da ih primaju članovi porodice i sl.) treba razraditi u članovima koji definišu režim darivanja.



4.

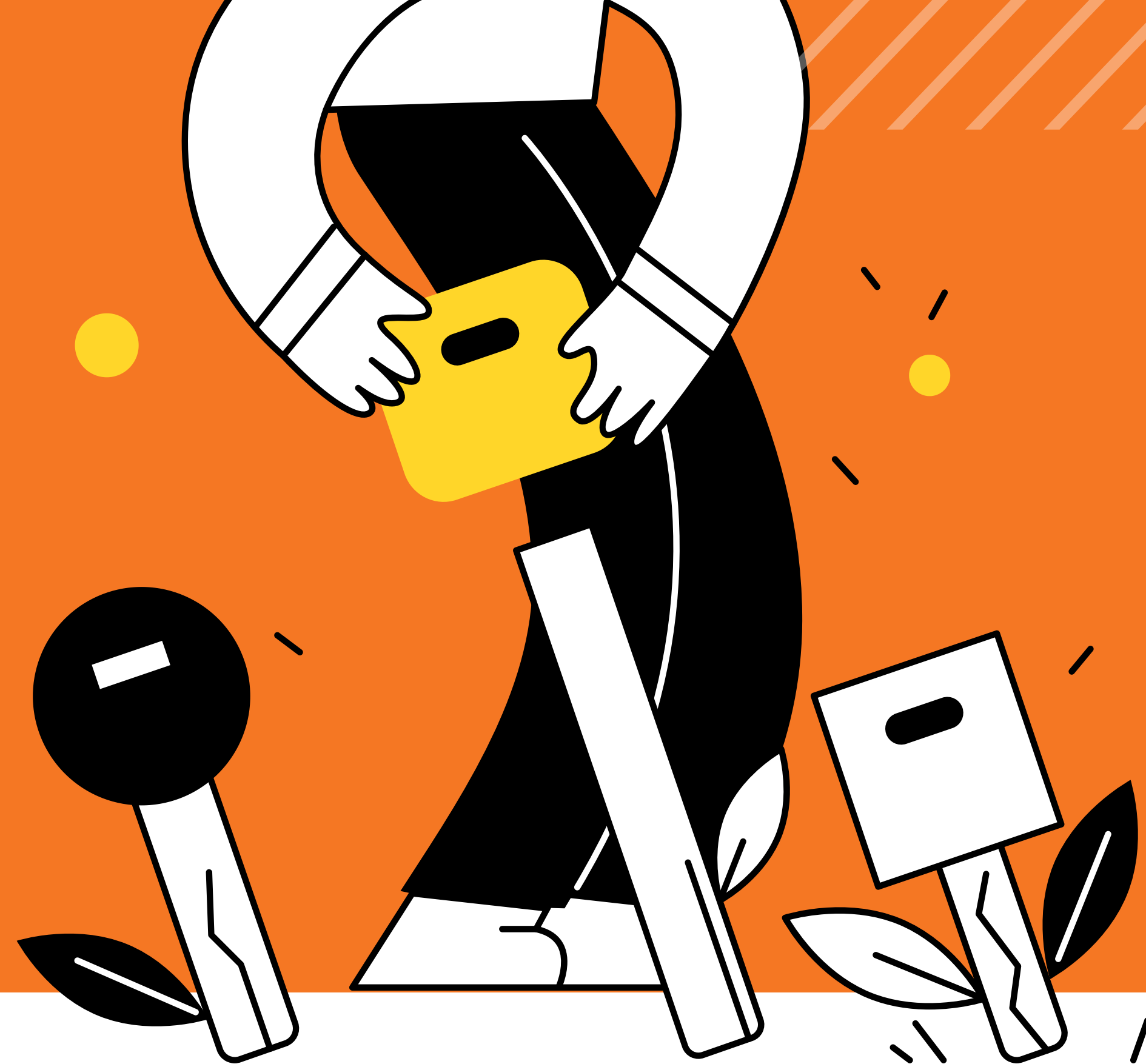
Pravila o nekompatibilnosti treba preispitati u skladu sa zapažanjima u ovoj i drugim međunarodnim analizama, konkretno:

- Ograničenja aktivnosti izvan glavne funkcije javnog sektora treba da budu jasno definisana za svaku glavnu kategoriju aktera javnog sektora;
- Ograničenja eksternih angažmana treba da se zasnivaju na jednostavnom principu da eksterne aktivnosti ne bi trebalo da ometaju javnu funkciju (a) u smislu utrošenog vremena i (b) u smislu stvaranja sukoba interesa;
- Umjesto da se pokušavaju predvidjeti moguća izuzeća od širokih ograničenja koja će biti uključena u zakonodavstvo, moglo bi biti efikasnije razviti snažan, transparentan mehanizam na više nivoa za odobravanje izuzetaka od slučaja do slučaja.

5.

Razmisliti o poboljšanju primjene ograničenja nekompatibilnosti putem dodatnih strategija kao što su:

- Proširivanje odgovornosti na druge aktere u procesu, mimo javnog funkcionera i Agencije; Na primjer, zahtijevanje dužne pažnje organa za imenovanje u vezi sa ograničenjima gomilanja funkcija (član 12 i član 9, st. 2);
- Razmotriti slične pristupe u vezi sa ograničenjima nakon prestanka radnog odnosa, na primjer, zahtjevima za transparentnošću/
- otkrivanjem podataka za aktere iz privatnog sektora koji zapošljavaju bivše zaposlene u javnom sektoru.
- Razmotriti nove alate, kao što je aplikacija ERAR, čije se korišćenje zagovara u SE TD9 (str. 59).
- Dalje ohrabrivanje eksternih izvještaja trećih strana o uočenim kršenjima ili sumnjama na kršenje, koje podnose građani, mediji, organizacije civilnog društva, insajderi u institucijama ili drugi pojedinci ili organizacije koje prate rad ovih institucija i predstavljaju ključne izvore informacija o kršenjima.



6.

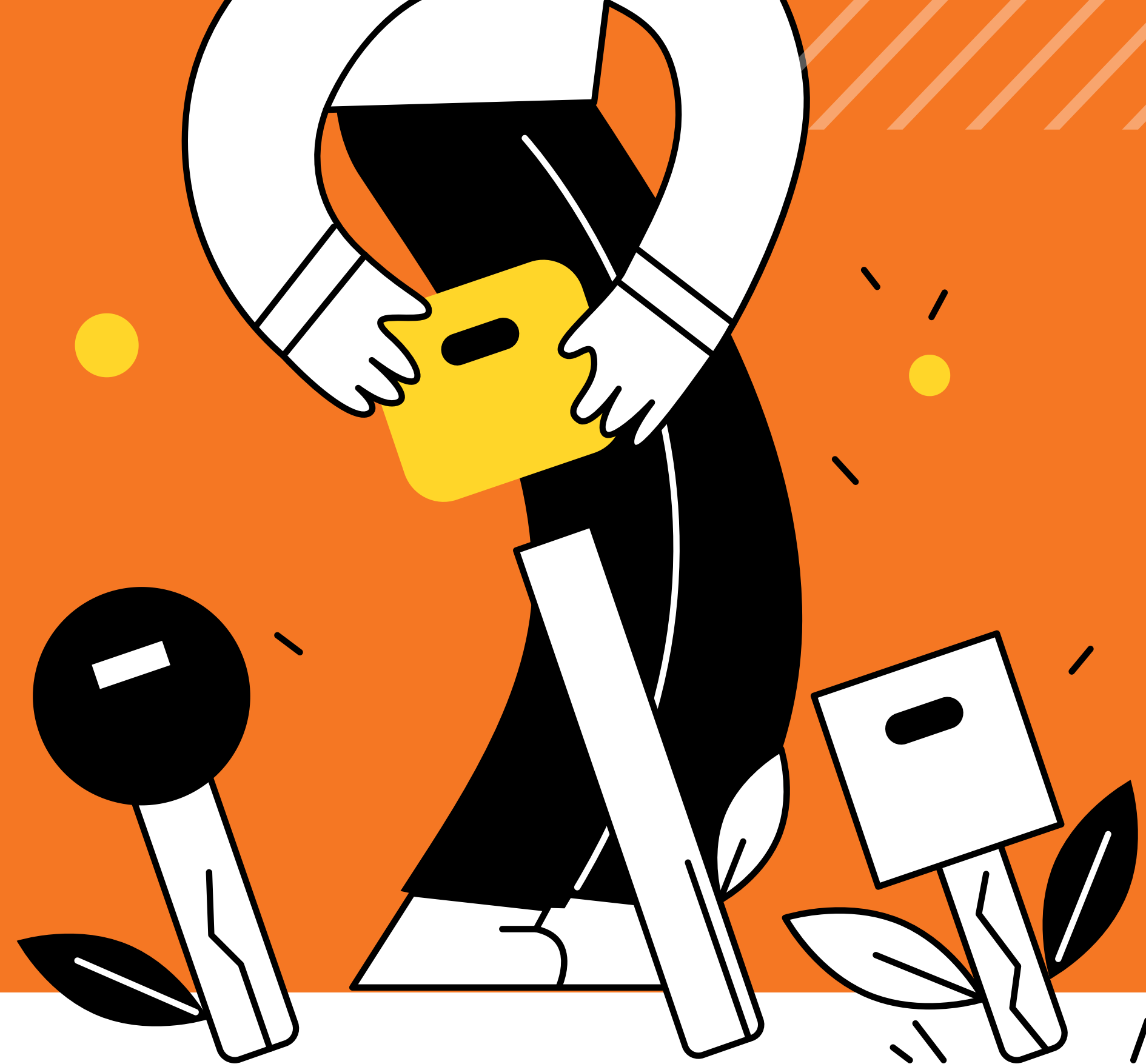
Pored poboljšanja srodnih definicija (prema gore navedenoj tački 3), režim poklona treba dodatno ojačati kroz:

- Izričitu zabranu primanja poklona datih u vezi sa javnim funkcionerom ili vršenjem javne funkcije od strane povezanih lica;
- Eksplicitna zabrana traženja poklona;
- Prepoznavanje razmjene privatnih poklona i beneficija kao kriterijuma za uključivanje davaoca poklona (pojedince/firme) u grupu povezanih lica i saradnika o kojima se odluke ne mogu donositi bez objelodanjivanja i uputstva ovlašćenog organa. Značajniji privatni pokloni mogu biti osnov za dodatne obaveze.
- Pružanje dodatnih informacija i smjernica o poklonima, beneficijama i povezanim konceptima i ograničenjima;
- Proširivanje zahtjeva za praćenje i nadzor za institucionalno upravljanje;
- Što se tiče kazni, razmotriti prilagođavanje skale novčanih kazni tako da odgovara vrijednosti nedozvoljenog poklona.

7.

Što se tiče donacija i sponzorstava, ova analiza podržava sve preporuke TD9 Savjeta Evrope (str. 70-71) i naglašava dodatna pitanja, kako slijedi:

- Da bi se minimizirala mogućnost da vrši „neopravdan uticaj“ kroz donacije i sponzorstva, zahtijevati od javnih organa da ažuriraju svoje registre, objave informacije na svojim web sajtovima i obavijeste Agenciju u roku od 30 dana od zaključenja ugovora;
- Ovlastiti Agenciju da podvrgne donacije i sponzorstva detaljnoj analizi, koja bi bila analogna onoj koja se primjenjuje u vezi s prijavama imovine;
- Zahtijevati od javnih vlasti koje razmišljaju o primanju donacija/ sponzorstva da preduzmu proces dužne pažnje kako bi identifikovali rizike od neprimjerenog uticaja i zahtijevaju odobrenje Agencije za transakciju, *između ostalog*, na osnovu te interne procjene.



8.

Što se tiče prijava imovine, ova analiza se slaže sa preporukama Savjeta Evrope o:

- Mogućem smanjenju broja osoba koje su obavezne da prijavljuju imovinu i interes, uz komentar da kategorije treba rigoroznije razmotriti i eventualno eliminisati kategorije nižeg rizika;
- Proširenju obima imovine koju treba prijaviti, uključujući pokretnu imovinu koja se drži u inostranstvu i imovinu u stvarnom vlasništvu;
- Dodavanje više otvorenih fraza koje bi obuhvatile različite vrste prava korišćenja imovine ili netradicionalne vrste imovine, poput kriptovaluta, itd.;
- Pružanje bankarskih podataka Agenciji za sva lica čija se imovina treba prijavljivati; i,
- Pružanje ključnih informacija Agenciji (imena i jedinstveni matični brojevi građana, koji bi bili povjerljivi) o dodatnim povezanim licima (pored onih čija se imovina prijavljuje) i drugim odnosima koji predstavljaju značajan privatni interes.

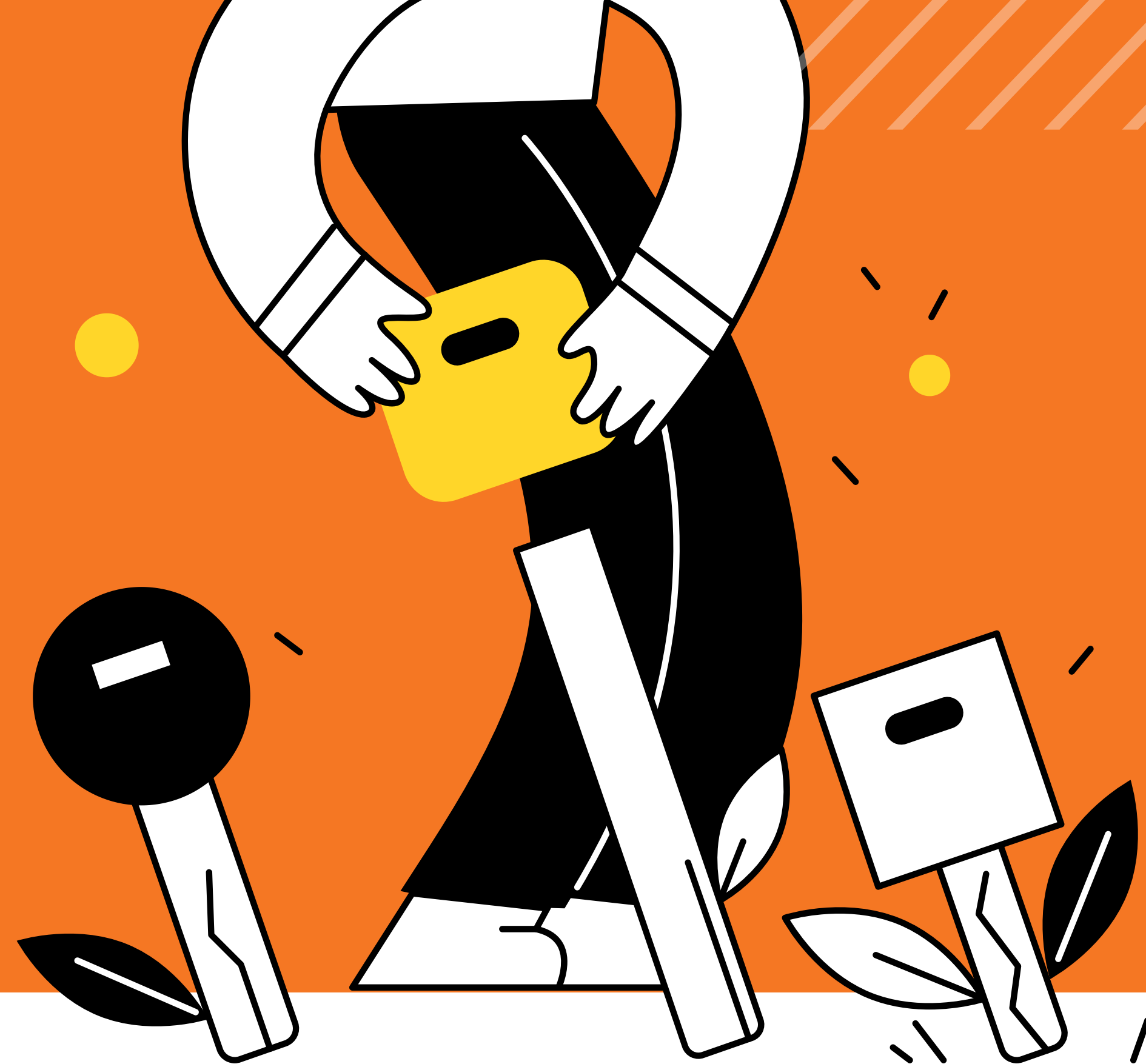
9.

Ova analiza posebno podržava ideju da se režim prijavljivanja imovine poboljša, kako bi se efikasnije pratili *interesi*. To podrazumijeva da se u prijavljivanje uključi šira lista članova porodice i saradnika, uključujući pravna lica koja pružaju beneficije iznad određenog praga (npr. hotelsko-ugostiteljske usluge kao što su odmori, putne usluge, korišćenje automobila, jahti ili privatnih aviona, vikendica itd.).

10.

Iako je van okvira ovog dokumenta da se bavi sprovođenjem pravila o prijavljivanju imovine od strane Agencije, on generalno podržava zapažanja i preporuke koje je dao TD9 Savjeta Evrope (str. 82-83), a osim toga preporučuje dublje ispitivanje izazova sa kojima se susreće u praksi, uključujući na primjer:

- korisnost rokova navedenih u članovima 34 i 38; i
- mogućnost da se dopusti opravdano produženje rokova za vidljivo zahtjevnije istrage.



11.

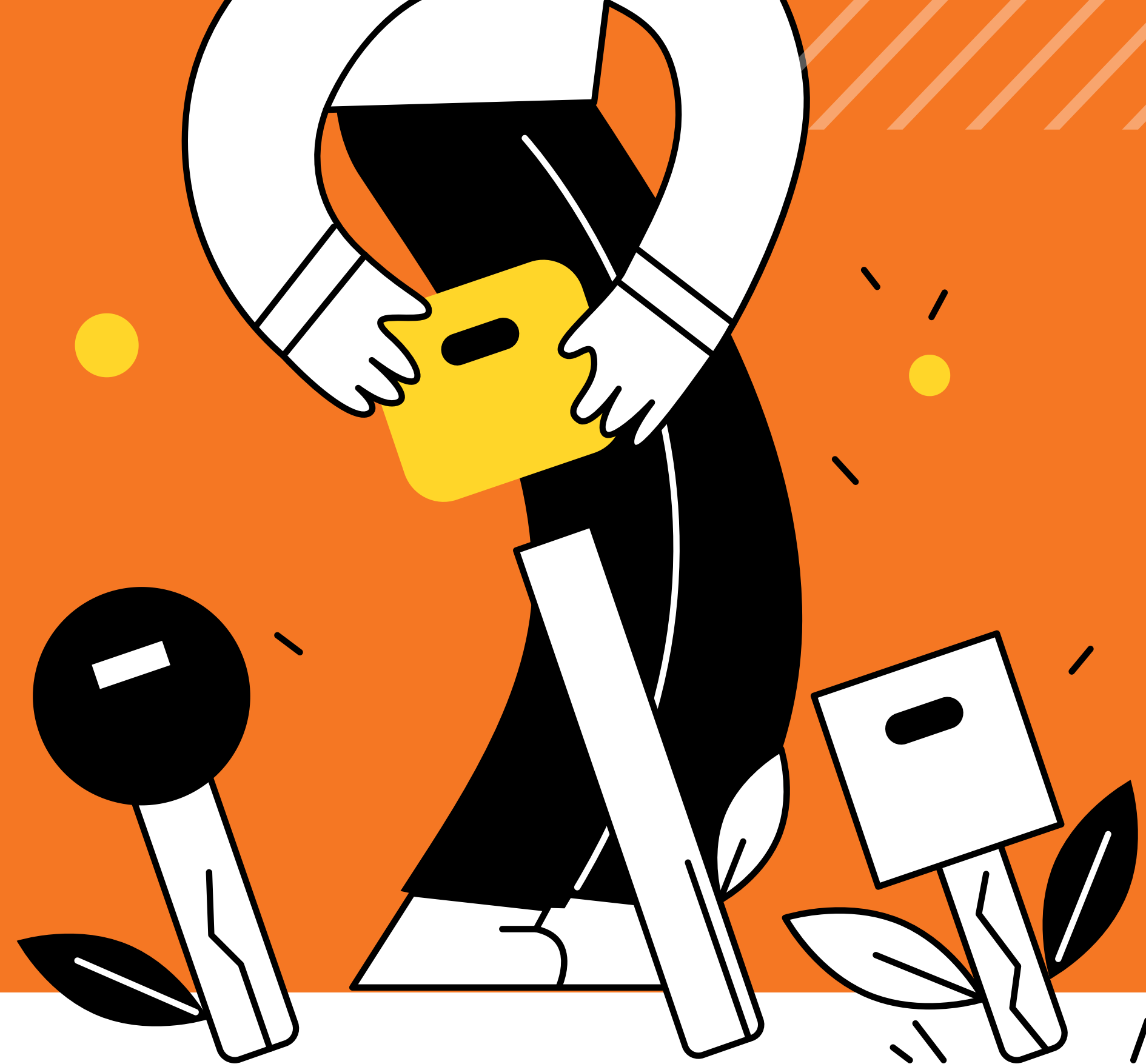
S obzirom na vrijednost eksternih izvještaja novinara i nadzornih tijela civilnog društva, a rjeđe insajdera ili običnih članova javnosti u otkrivanju kršenja važećeg zakona i koruptivnih praksi, preporučuje se:

- Ukloniti nepotrebne konceptualne razlike u postupcima – na primjer, između “zahtjeva” za pokretanje “postupka za utvrđivanje povrede odredaba ovog zakona koje se odnose na sprječavanje sukoba interesa u vršenju javnih funkcija, ograničenja u vršenju javnih funkcija, poklone, sponzorstva i donacije i izvještaje o prihodima i imovini javnih funkcionera” (članovi 31-43) i „prijava” zviždača koji imaju „razumne osnove da vjeruju da postoji prijetnja javnom interesu koja ukazuje na postojanje korupcije” (članovi 44-55).
- Smanjiti prekomjerne zahtjeve za osobe koje podnose izvještaje, npr. u vezi sa sadržajem “zahtjeva” koji je neophodan da bi se on smatrao djelotvornim;
- Uvesti obavezu da se daje opravdanje za odbijanje eksternih „zahtjeva”;
- Podsticati Agenciju da nastavi da razvija relevantne analitičke i istraživačke kapacitete u skladu sa svojim mandatom.

12.

Što se tiče efikasnosti ASK-a u širem smislu, snažno se preporučuje da se izvrši funkcionalna analiza ukupnosti administrativnih procedura Agencije iz perspektive neophodnosti i efikasnosti, uključujući adresiranje sljedećih pitanja:

- Nepotrebne razlike u fazi „zaprimanja” (npr. gore navedeno razlikovanje između „zahtjeva” i „prijave”);
- Pojašnjavanje i racionalizacija toka posla između različitih faza detekcije (uključujući eksterne pritužbe/izvještaje), istrage/verifikacije i propratne (follow-up) aktivnosti.
- Razmatranje efikasnosti propratnih (follow-up) instrumenata Agencije (npr. neobavezujući karakter mišljenja).
- Preciziranje sopstvenih upravnih proceduralnih propisa Agencije kako se Zakon o upravnom postupku više ne bi primjenjivao, u skladu sa preporukama Savjeta Evrope (SE TD4, str. 22).



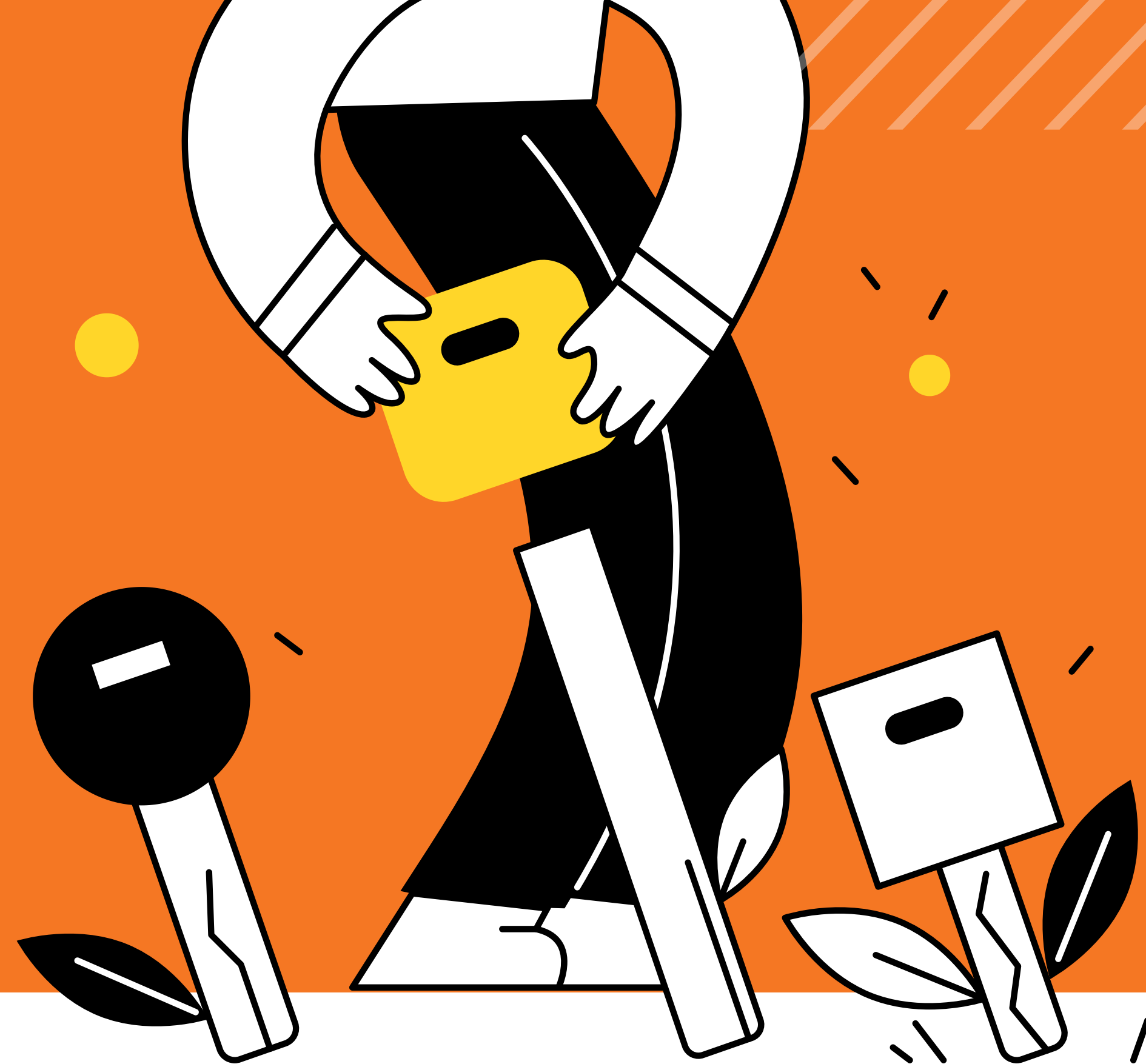
13.

Ova analiza razmatra druge odredbe koje se odnose na Agenciju navedene u Poglavlju V, prvenstveno u vezi sa sprovođenjem odredbi o sukobu interesa, koje su u fokusu ove analize. Ona se u velikoj mjeri oslanja na TD4 Savjeta Evrope i nudi nekoliko dodatnih zapažanja, i to:

- Treba posvetiti dužnu pažnju pravilima koja uređuju imenovanje i razrješenje direktora Agencije, u skladu sa preporukama iz TD4 Savjeta Evrope;
- Kriterijume za zapošljavanje treba preispitati, na primjer (pre)naglašavanje formalnog obrazovanja, „iskustvo u borbi protiv korupcije“ naspram *relevantnog* iskustva; dovoljni zahtjevi za integritetom; potencijalno isključenje PEO-a, itd.
- Trebalo bi dodatno razmotriti odgovarajuće kriterijume učinka Agencije;
- Trebalo bi preispitati adekvatnost postojećih odredbi o nadzoru.

14.

Budući da postoje uvjerljivi argumenti o tome da određene procedure i odluke Agencije ostaju povjerljive (na primjer, u vezi sa članom 39), postoji odgovarajuća potreba da se razradi odgovarajući mehanizam odgovornosti. Trebalo bi razgovarati o svim opcijama, uključujući i mogućnost posebnih odbora za eksterni nadzor, koji mogu uključivati predstavnike različitih državnih organa i tijela civilnog društva.



Sankcije

15.

Ova analiza razmatra primjenjive sankcije zajedno sa odredbama na koje se primjenjuju. Međutim, pojavljuje se nekoliko čestih preporuka, i to:

- Prikladnost finansijskih sankcija treba da preispitaju stručnjaci upoznati sa ekonomskim i društvenim kontekstom Crne Gore;
- U slučajevima kada javni organi – tj. pravna lica koja se finansiraju iz javnog budžeta – krše uslove ZSK-a, primjenljive finansijske kazne treba da se primjenjuju samo na „odgovorna lica“ (uključujući eventualno šefa organa), a ne na pravna lica.
- Za nepoštovanje mišljenja i odluka Agencije treba uvesti sankcije, kako za relevantna službena lica, tako i za pravna lica (prema gore navedenom) i/ili odgovorna lica u pravnim licima.

Nedostajuće obaveze

16.

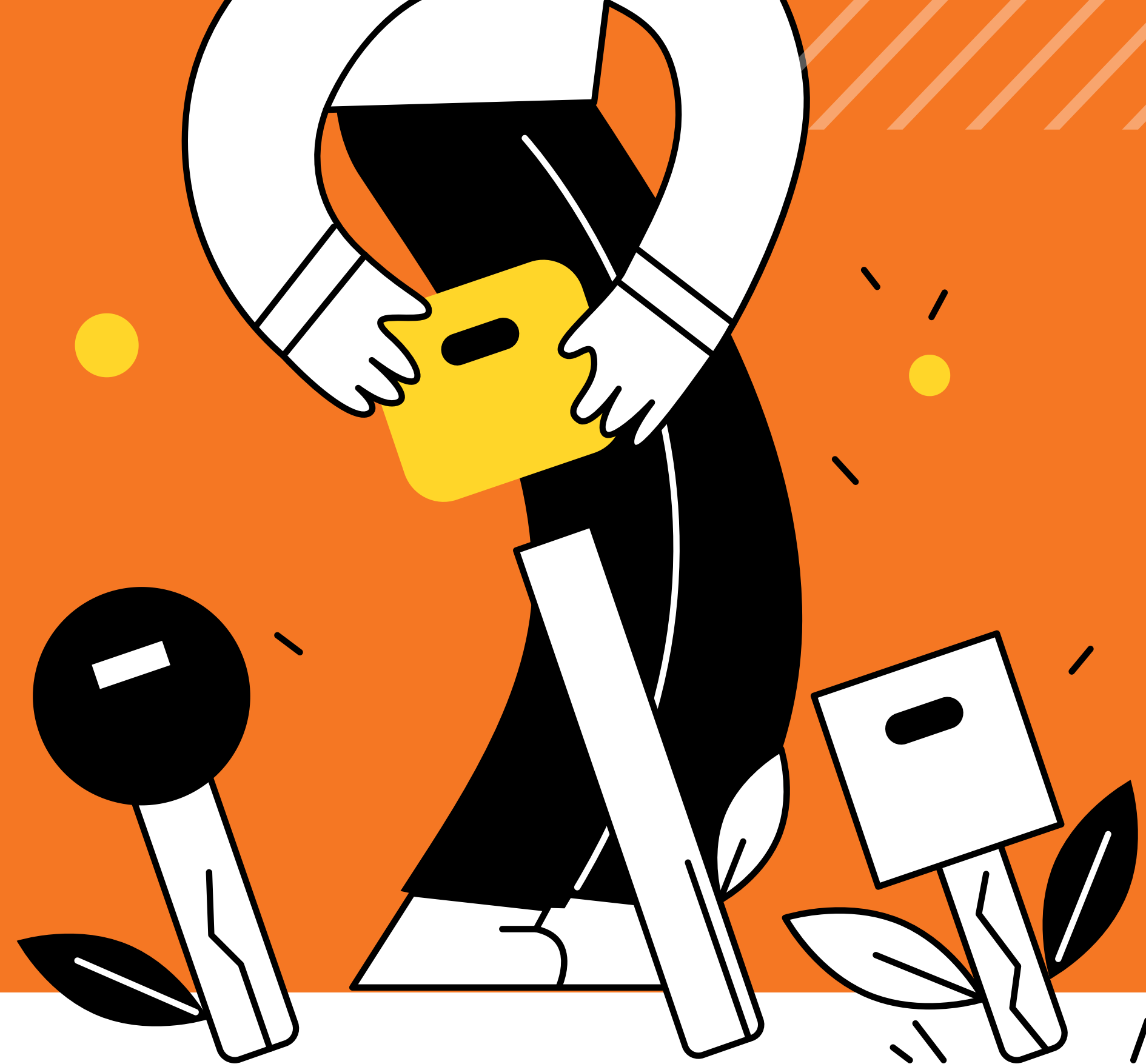
ZSK bi trebalo da razmotri upućivanje ili naglašavanje drugih suštinskih obaveza integriteta koje se primjenjuju na sve aktere u javnom sektoru. Ovo može uključivati, na primjer, odredbe koje zabranjuju korišćenje javne imovine za lične potrebe, uključujući kancelarijski prostor, opremu, posebno vozila, informacije, itd. koje su vjerovatno sadržane u drugim zakonima.

17.

ZSK bi trebalo da uvede obavezu prijavljivanja uočenih/sumnjivih slučajeva korupcije od strane svih aktera u javnom sektoru, kao i reviziju odgovarajućih mehanizama za prijavu korupcije.

18.

ZSK bi trebalo da razmotri dodavanje obaveze za razvoj okvira za praćenje učinka orijentisanog na rezultate za svoj antikorupcijski sistem, što trenutno nije predviđeno kao nadležnost Agencije ili bilo kog drugog javnog tijela.



Zaštita zviždača

19.

Režim zaštite zviždača, koji trenutno isključuje prijave o prijetnjama javnom interesu koje nemaju korupcijsku dimenziju, treba smatrati još jednim prioritetom za Crnu Goru. Ograničeni opseg primjene zaštite zviždača predstavlja ogromnu prazninu u politici koja zahtijeva hitnu pažnju.

Čini se da je ovo početno i temeljno ograničenje stvorilo niz logičkih i proceduralnih nedosljednosti koje je gotovo nemoguće raspetljati i riješiti član po član. Stoga se preporučuje da se predviđeni obim zaštite artikuliše u posebnom dokumentu politike (slično režimu sukoba interesa), kao osnova za dalju diskusiju.

Najvažnije je da politika treba da razmotri mehanizme izvještavanja o korupciji i integritetu (koji pokrivaju cijeli tematski raspon antikorupcijskih režima) odvojeno od režima zaštite zviždača (tematski čak i šire). Pored toga, zaštitu bi trebalo da imaju i povezana lica i/ili povezana pravna lica, na primjer NVO-i ili drugi koji podržavaju zviždače. Dalji nedostaci su uočeni u odjeljku 6, što sve ukazuje na hitnu potrebu za sistematskim preispitivanjem ukupnosti postojeće šeme.

Upravljanje rizikom od korupcije

20.

Sveobuhvatna preporuka je da se preduzme sistematska procjena izazova sa kojima se susrećete u implementaciji, kao i do sada postignutih rezultata. Iz jedne takve analize bi proizašlo još značajnih preporuka.

www.mans.co.me

<https://www.youtube.com/user/NVOmans>

<https://www.facebook.com/nvo.mans>

<https://www.instagram.com/nvo.mans/>

