



# **AGENCIJA ZA SPRJEČAVANJE KORUPCIJE – DA LI SMO SPREMNI?**

**Sažeti prijedlog praktične javne politike**

Podgorica, 09. mart 2016. godine

## AGENCIJA ZA SPRJEČAVANJE KORUPCIJE – DA LI SMO SPREMNI?

Izdavač:

Centar za monitoring i istraživanje

Tel/fax: +382 (0) 20 511 424

e-mail: [cemi@t-com.me](mailto:cemi@t-com.me)

[www.cemi.org.me](http://www.cemi.org.me)

Za izdavača:

mr Zlatko Vujović

Autor:

mr Ana Selić

NAPOMENA: Publikacija je izrađena u okviru projekta "Jačanje kapaciteta odjeljenja za istraživanje javnih politika CeMI", finansiranog od strane Think Thank Fonda iz Budimpešte.

Mišljenja i stavovi u ovoj publikaciji predstavljaju stavove autora i ne odražavaju neophodno i zvanične stavove Think Thank Fonda Budimpešta.

# Agencija za sprječavanje korupcije – da li smo spremni?

## Uvod

Zakon o sprječavanju korupcije, usvojen u decembru 2014. godine, stupio je na snagu 1. januara 2016. godine, kada sa radom počinje i Agencija za sprječavanje korupcije koja je ustanovljena ovim Zakonom. Već prije početka svog rada Agencija se suočila sa brojnim problemima. Cilj ovog sažetog prijedloga praktične politike je da razmotri zakonodavni okvir za rad Agencije, kapacitete koji su joj na raspolaganju i efekte rada ovog tijela u prvih dva mjeseca, kao i da predloži načine za rješavanje nastalih problema i prepreka za punu efektivnost Agencije.

## 1. Izmjene zakonskog okvira

Kako smo više puta analizirali zakonski okvir za borbu protiv korupcije u Crnoj Gori i njegove brojne izmjene, u ovom sažetom prijedlogu praktične politike, koncentrisaћemo se samo na one izmjene koje su stupile na snagu i/ili počele da se primjenjuju sa početkom rada Agencije za sprječavanje korupcije. Zakon o sprječavanju korupcije, usvojen u decembru 2014, pored uspostavljanja agencije, donosi brojne novine u antikorupcijski zakonodavni okvir<sup>1</sup>:

- Po prvi put se u zakonskom tekstu definiše korupcija kao svaka zloupotreba službenog, poslovног, odnosno društvenog položaja ili uticaja u cilju sticanja lične koristi ili koristi za drugog.
- Smanjuje se obuhvat pojma javni funkcijer. Naime, dok su do sada javni funkcijeri bili i osobe koje vrše ovlašćenja u preduzećima sa najmanje 25% državnog kapitala, u skladu sa Zakonom ovaj procenat se povećao na 33%, što je smanjilo broj preduzeća koja se smatraju javnim, kao i broj osoba koje se smatraju javnim funkcijerima.
- Uvodi se obaveza za organe vlasti da prijavljuju sponzorstva i donacije, a Agencija utvrđuje da li su oni uticali ili mogli uticati na zakonitost, objektivnost i nepristrasnost rada organa vlasti, o tome daje mišljenje i obaveještava nadležni organ vlasti radi preduzimanja mjera iz okvira svoje nadležnosti.
- Po prvi put u pravnom sistemu Crne Gore, definiše se pojam zviždača i razvija okvir za njihovu zaštitu (prethodno je ova oblast djelimično bila regulisana odredbama Zakona o javnim službenicima i namještenicima i Zakona o radu): U 27 članova zakona precizira se definicija zviždača, način

<sup>1</sup> Zakon o sprječavanju korupcije ("Službeni listu CG", br. 53/2014)

podnošenja prijave, postupci za zaštitu identiteta zviždača, zaštitu od odmazde i mogućnost nagrađivanja.

- Uređuje se oblast integriteta, kroz propisivanje obaveze usvajanja plana integriteta za sve organe vlasti, njihovog sprovođenja, imenovanja menadžera integriteta i izvještavanja o sprovođenju plana.
- Daje se agenciji mogućnost administrativne istrage<sup>2</sup> kroz postupak za utvrđivanje povrede odredbi zakona iz oblasti sprječavanja sukoba interesa, to jest obavezuje državne organe, organe državne uprave i opštine, odnosno javna preduzeća, privredna društva, ustanove ili druga pravna i fizička lica da dostave sve tražene podatke Agenciji, neophodne za utvrđivanje činjenica i okolnosti. Takođe, proceduri provjere prijave korupcije od strane zviždača, upućuje se na odredbe o administrativnoj istrazi definisane u članovima 33-36.

U skladu sa ovim zakonom u nadležnosti Agencije su svi poslovi sprječavanja sukoba javnog i privatnog interesa, ograničenja u vršenju javnih funkcija, provjere izvještaja o prihodima i imovini javnog funkcionera, postupanja po prijavama zviždača.

**Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja** se nije promijenio od 2014., ali sa početkom rada Agencije, kontrolna funkcija nad sprovođenjem ovog Zakona je prešla u njenu nadležnost. Podsećamo, ova funkcija obuhvata kontrolu godišnjih izvještaja političkih subjekata kao i izvještaja o finansiranju predizbornih kampanja, kontrolu medijskog oglašavanja, kontrolu upotrebe službenih vozila i prostorija, kontrolu poštovanja i nadzor zabrana i organičenja propisanih zakonom, kontrolu zapošljavanja u organima vlasti, kontrolu otpisa dugova i socijalnih davanja, kontrolu budžetskih rashoda. U okviru sprovođenja ovog Zakona, Agencija takođe raspolaže ovlašćenjima administrativne istrage.

**Zakon o lobiranju** je u Crnoj Gori prvi put usvojen u 2011., međutim nikada nije počeo da se sprovodi. U decembru 2014., u sklopu paketa anti-korupcijskih Zakona, usvojen je i stupio na snagu novi Zakon o lobiranju, koji je počeo sa primjenom od 1. januara 2016.

Od značajnih izmjena, u odnosu na zakon iz 2011., u ovom zakonu izdvajamo:

- Definiciju organa vlasti – koji se razlikuje od definicije organa vlasti u Zakonu o sprječavanju korupcije. Naime, dok Zakon o sprječavanju korupcije predviđa da su organi vlasti i preduzeća u kojima država ima 33% kapitala, u Zakonu o lobiranju organ vlasti je samo preduzeće koje je u većinskom državnom vlasništvu.<sup>3</sup>
- Dok je prethodni Zakon predviđao da su lobirana lica samo javni funkcioneri, definisani u skladu sa tada važećim Zakonom o sprječavanju sukoba interesa, u novom Zakonu pojam lobiranog lica je prošren na sva izabrana, imenovana i postavljena lica u organu vlasti, lica na čiji izbor, imenovanje ili postavljenje organ vlasti daje saglasnost i druga lica u organu vlasti koja učestvuju u postupku pripreme i donošenja propisa, odnosno drugog

2 Zakon o sprječavanju korupcije čl. 33 -36 ("Službeni list CG", br. 53/2014) I Zakon o lobiranju čl. 2 ("Službeni list CG", br. 52/2014)

3 Zakon o sprječavanju korupcije čl. 3 ("Službeni list CG", br. 53/2014) I Zakon o lobiranju čl. 2 ("Službeni list CG", br. 52/2014)

- opšteg akta ili mogu uticati na sadržaj propisa, odnosno drugog opšteg akta<sup>4</sup>
- Uvodi se pojam sukoba interesa kod lobista, koji nastaje ukoliko lobista zastupa dva ili više naručilaca lobiranja sa različitim interesima i zahtijeva se podnošenje izjave o nepostojanju sukoba interesa pri sklapanju svakog ugovora<sup>5</sup>
- Bliže se uređuju uslovi i kvalifikacije potrebne da bi se obavljala djelatnost lobiranja, određuju se nadležnosti Agencije u pogledu registracije lobista i vođenja registra lobista
- Uklonjene su odredbe koje su predviđale da se svaki ugovor o lobiranju dostavlja nadležnom organu osam dana nakon sklapanja ugovora, kao i odredbe koje su predviđale mogućnost inspekcijskog nadzora nad sprovođenjem zakona.
- Uvedeno je ovlašćenje Agencije da pokrene prekršajni postupak ili izda prekršajni nalog u slučaju nedozvoljenog lobiranja, na osnovu prijave lobiranog lica.

U skladu sa Zakonom o lobiranju, nadležnosti Agencije se sastoje u vođenju registra lobista, upis i brisanje lobiste iz registra lobista, izdavanje odobrenja za lobiranje, izdavanje sertifikata o položenoj ispitu za obavljanje poslova lobiranja, izdavanje legitimacija za lobistu, pokretanje prekršajnog postupka ili izdavanje prekršajnog naloga u slučaju nedozvoljenog lobiranja.

Uzimajući u obzir da do sada u praksi nije bilo organizovanog lobiranja u Crnoj Gori, regulacija ove oblasti je predstavljala poseban izazov. Ipak, i bez sprovođenja, uočljivi su propusti u Zakonu o lobiranju, koji mogu da se negativno odraze na njegovu primjenu. Naime, uočena su tri problema:

- nedostatak inspekcijskog nadzora nad sprovođenjem zakona - iako je bio predviđen prethodnim zakonom, sada se ta odredba izgubila;
- u prethodnom zakonu je bilo predviđeno da se nadležnom organu dostavljaju svi sklopljeni ugovori između naručilaca lobiranja i lobista, što sada nije slučaj. Ovi ugovori treba da sadrže i potpisano izjavu o nepostojanju sukoba interesa. Uzimajući u obzir da je inspekcijski nadzor ukinut novim zakonom, kao i da Agencija nema ovlašćenja administrativne istrage pri sprovođenju ovog zakona – postavlja se pitanje ko provjerava postojanje ove izjave u ugovorima, kao i njene tačnosti.
- za razliku od drugih zakona iz nadležnosti Agencije, gdje se postupci utvrđivanja povrede ovog zakona pokreću i na sopstvenu inicijativu Agencije, u ovoj oblasti pokretanje ovog postupka se vrši samo na osnovu prijave lobiranog lica.

Paradoksalna situacija se javlja u tri zakona, usvojena u istom mjesecu (Izmjene i dopune Zakona o sprječavanju sukoba interesa, Zakon o lobiranju i Zakon o sprječavanju korupcije), u kojima se različito definiše procenat **državnog vlasništva** u preduzeću koji ga čini organom vlasti (25%, 33% i više od 50%), te se recimo Jugoceanija koja je 47% u državnom vlasništvu<sup>6</sup> na osnovu Zakon o sprječavanju korupcije smatra organom vlasti, dok se na osnovu Zakona o lobiranju ne smatra

4 Zakon o lobiranju čl. 4 ("Službeni list CG", br. 52/2014)

5 Ibid, čl. 13.

6 Centralna depozitarna agencija – 10 najvećih akcionara na dan 3/03/2016

organom vlasti. Dok su se, na osnovu Zakona o sprječavanju sukoba interesa iz 2014., izabrana, imenovana ili postavljena lica KAP-a (29% vlasništva države) smatrala javnim funkcionerima - od 1. januara 2016. u skladu sa Zakonom o sprječavanju korupcije oni gube ovaj status, a sa njim i obaveze prijavljivanja prihoda, imovine, sponzorstava i donacija.

**Administrativna istraga**, koja je jedna od najvećih pomaka postignutih novim zakonskim okvirom, predviđena je u slučaju povrede dijela Zakona o sprječavanju korupcije koji se odnosi na sprječavanje sukoba interesa u vršenju javnih funkcija, ograničenja u vršenju javnih funkcija, poklone, sponzorstva i donacije i izještaje o prihodima i imovini javnih funkcionera, kao i u slučaju povrede Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, a upućuje se i na njega u dijelu Zakona o sprječavanju korupcije koji predviđa razmatranje prijava zviždača, ali nije predviđena u okviru Zakona o lobiranju.

## 2. Formiranje i politička nezavisnost Agencije

Kada je 2010. CeMI pripremao model reforme antikorupcijskih institucija, kojim se predviđalo osnivanje nezavisne Agencije za borbu protiv korupcije, bilo je jasno istaknuto: "Da bi se unaprijedio kvalitet napora na sprečavanju korupcije potrebno je formirati tijelo koje će odlikovati nezavisnost u sprovođenju antikorupcijskih zakona, kako od izvršne, tako i od ostale dvije grane vlasti, a naravno i od uticaja od strane političkih partija i centara finansijske moći." Takođe, u samom uvodu je istankuto da je „potrebno osigurati nezavisnost, opunomoćenost i opremljenost ove institucije, kako bi dala opipljive rezultate.<sup>7</sup>" U skladu sa članom 6 Konvencije UN protiv korupcije „svaka država ugovornica će obezbijediti tijelu ili tijelima (za borbu protiv korupcije) potrebnu nezavisnost, u skladu sa osnovnim načelima svog pravnog sistema, kako bi to tijelo ili tijela mogla vršiti svoje funkcije uspješno i neometano od bilo kakvog neopravdanog uticaja. Treba obezbijediti neophodna materijalna sredstva i kvalifikovano osoblje, kao i obuku tog osoblja za obavljanje funkcija.“

Pri definisanju članova Zakona o sprječavanju korupcije koji su uređivali ovu oblast pokušala se obezbijediti politička nezavisnost. Međutim umjesto CeMI-jevog prijedloga iz 2010., gdje je predloženo imenovanje 11 članova Upravnog odbora Agencije od strane Vlade, iz redova ovlašćenih predлагаča, išlo se na izbor Komisije za izbor 5 članova Savjeta Agencije. Ovo rješenje je imalo 2 negativna aspekta:

- Umjesto Upravnog odbora sa većim ovlašćenjima kontrole i nadzora nad radom Agencije, odabранo je da se formira manji savjet sa neznatnim nadležnostima izuzev izbora direktora Agencije. Dok direktor organizuje i odgovara za rad Agencije, donosi odluke, daje mišljenja i preporuke, Savjet je tu samo da usvaja njegove prijedloge budžeta i godišnjih izvještaja i da daje preporuke za unaprjeđenje rada Agencije.
- Umjesto direktnog imenovanja članova savjeta formirano je vještačko među-tijelo koje je posređovalo u izboru savjeta, tako da ni Skupština

ni Vlada ne snose odgovornost za izabrane članove. Ovo među-tijelo je rasformirano odmah po izboru članova savjeta, tako da ni ono kasnije nije moglo biti pozvano na odgovornost zbog svojih odluka.

Ovim odredbama Zakona se pokušalo napraviti nekoliko nivoa odlučivanja između Skupštine i izbora za direktora Agencije, koji ima najveća ovlašćenja, kako bi se oslabio politički uticaj i spriječilo postizanje kompromisnih rješenja između partija, koji su se u prošlosti pokazali kao loši.

Tako je Komisiju za izbor članova Savjeta Agencije za borbu protiv korupcije, u skladu sa zakonom trebalo da čine: dva predstavnika Skupštine Crne Gore (jedan iz reda parlamentarne većine, jedan iz reda parlamentarne opozicije) i po jedan predstavnik Sudskog i Tužilačkog savjeta i nevladinih organizacija.<sup>8</sup>

Za članove komisije su izabrani: Predrag Bulatović (DF), Obrad Mišo Stanišić (DPS) kao predstavnik Skupštine, predstavnik Sudskog savjeta Dobrica Šljivančanin (SNP), predstavnik Tužilačkog savjeta Slavko Lukić (Univerzitet Crne Gore) i predstavnik NVO Građanska alijansa Zoran Vujičić. Na ovaj način u Komisiji je napravljena Skupština u malom, koja je pristupila izboru članova Savjeta.

Za članove Savjeta Agencije se prijavilo 10 kandidata. Iako je u Zakonu o sprječavanju korupcije (čl. 84, st. 3) bilo jasno naznačeno da za članove savjeta ne mogu biti izabrana lica koja su u posljednjih 10 godina obavljali funkciju u političkoj partiji, od 10 kandidata, dvoje nisu ispunjavali zakonske uslove, jedan je povukao prijavu, dvoje je bilo predstavnika nevladinog sektora, četiri predstavnika DPS i jedan predstavnik SNP. Istina, oni nisu vršili funkciju unutar političke partije u proteklih 10 godina, (zbog nespojivosti funkcija sa poslovima koje su u tom periodu obavljali) ali je njihova partijska pripadnost bila neupitna. Kao rezultat, dobili smo Savjet sastavljen od tri predstavnika DPS, jednog predstavnika SNP i jednog predstavnika nevladinog sektora. U procesu, bio je prekršen i Zakon o Državnoj reviziji izborom državnog revizora za člana Savjeta, jer je ovim aktom jasno predviđeno da državni revizor ne može biti član organa upravljanja privrednog društva ili drugog pravnog lica.<sup>9</sup> Iako je Komisija za sprječavanje sukoba interesa, nakon njegovog izbora na mjesto člana Senata donijela odluku da su te dvije funkcije nespojive<sup>10</sup>, te da stupanjem na dužnost člana Senata on krši kako Zakon o revizorskoj instituciji, tako i Zakon o sprječavanju sukoba interesa, on i danas vrši obje funkcije.<sup>11</sup>

Ovo tijelo je raspisalo, u skladu sa Zakonom, konkurs za imenovanje direktora Agencije. Uslovi za direktora Agencije su podrazumijevali, pored uslova propisanih

<sup>8</sup> Zakon o sprječavanju korupcije, čl. 85 ("Službeni list CG", br. 53/2014)

<sup>9</sup> Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji član 41 i član 45 ("Sl. list RCG", br. 28/04 od 29.04.2004, 27/06 od 27.04.2006, 78/06 od 22.12.2006, "Sl. list Crne Gore", br. 17/07 od 31.12.2007, 73/10 od 10.12.2010, 40/11 od 08.08.2011, 31/14 od 24.07.2014)

<sup>10</sup> Odluka Komisije za sprječavanje sukoba interesa. decembar 2015. godine, (nije dostupna na sajtu komisije trenutno zbog prenošenja podataka na sajt Agencije za sprječavanje korupcije)

<sup>11</sup> <http://www.antikorupcija.me/me/o-nama/savjet-agencije-za-sprjecavanje-korupcije/radule-zuric/>

za člana Savjeta,<sup>12</sup> da dotično lice nije bilo javni funkcioner u posljednjih pet godina.<sup>13</sup> U Nacrtu Zakona koji je formirala radna grupa, ovaj rok je iznosio deset godina, međutim, pri usvajanju rok je smanjen na pet. Kandidati za direktora agencije su bili advokat, dva službenika Uprave za antikorupcijsku inicijativu i bivši načelnik službe kriminalistike. Nakon izbora sadašnjeg direktora, pokrenuta je žalba od strane advokata Željka Tomovića u kojoj se tvrdi da je odluka Savjeta donešena unaprijed i samo formalno, te da je kao takva nezakonita.<sup>14</sup> Audio snimci sa razgovorima kandidata, objavljeni u novembru, govore u prilog ovakvoj žalbi.<sup>15</sup>

Uprkos svim iznešenim kontroverzama, i očigledno politički instruiranom procesu izbora članova Savjeta i direktora Agencije, ovako formirano tijelo je nastavilo sa radom.

### 3. Kapaciteti i finansijska nezavisnost Agencije

Savjet je zajedno sa direktorom usvojio Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Agencije i Statut Agencije i u decembru su raspisani konkursi za slobodna radna mjesta. Za najveći broj pozicija unutar Agencije, konkurs nije raspisan, već su na ta mjesta premješteni zaposleni iz Uprave za anti-korupcijsku inicijativu i Komisije za sprječavanje sukoba interesa.

U skladu sa Pravilnikom o organizaciji i sistematizaciji, definisano je da Agencija ima dva sektora sa po 3 odsjeka, dva odjeljenja i jednu službu. Sektor za sprječavanje sukoba interesa i kontrolu finansiranja političkih kampanja je sistematizovano 19 radnih mjesta, od čega jedan pomoćnik/ica direktora, 10 radnih mjesta u odsjeku za sprječavanje sukoba interesa, 5 radnih mjesta u odsjeku za kontrolu finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja i 3 radna mjesta u odsjeku za pokretanje prekršajnih postupaka i izdavanje prekršajnih naloga. Od toga, dva mjeseca nakon početka rada Agencije, po dostupnim informacijama na sajtu Agencije - popunjeno je 9 radnih mjesta.<sup>16</sup>

U sektoru za prevenciju korupcije, integritet, lobiranje i primjenu međunarodnih

12 1) visoko obrazovanje, sedmi nivo okvira kvalifikacija, podnivo jedan (VII 1); 2) deset godina radnog iskustva od čega najmanje pet godina radnog iskustva u vršenju poslova iz oblasti borbe protiv korupcije ili zaštite ljudskih prava; 3) najmanje tri mišljenja o stručnim i radnim kvalitetima od privrednog društva, drugog pravnog lica ili preduzetnika kod kojeg radi ili je radio, odnosno sa kojim je ostvario poslovnu saradnju.

Za člana Savjeta ne može biti izabrano lice koje je u posljednjih deset godina obavljalo ili obavlja: 1) funkciju poslanika ili odbornika; 2) funkciju člana Vlade Crne Gore; 3) funkciju u političkoj partiji (predsjednik partije, član predsjedništva, njihovi zamjenici, član izvršnog i glavnog odbora i drugi funkcioner u političkoj partiji).

13 Zakon o sprječavanju korupcije čl.91

14 <http://www.dan.co.me/?nivo=3&rubrika=Drustvo&clanak=517323&datum=2015-11-02&naslov=Radonji%E6%20nezakonito%20izabran%20za%20direktora>

15 <http://www.prelistaj.me/2015/11/21/dokumenta-kako-je-sreten-radonjic-postao-direktor-agencije-za-suzbijanje-korupcije-cini-mi-se-da-je-lako/http://www.mans.co.me/audio-snimci-sjednica-savjeta-agencije-za-sprecavanje-korupcije/>

16 <http://www.antikorupcija.me/me/o-nama/agencija-za-sprjecavanje-korupcije/sektor-za-sprjecavanje-sukoba-interesa-i-kontrolu-finansiranja-politickih-subjekata-i-izbornih-kampanja/>

standarda, sistematizovano je 14 radnih mesta, od čega jedan pomoćnik/ica direktora, 3 radna mesta u odsjeku za postupanje po prijavama zviždača i zaštitu zviždača, 6 radnih mesta u odsjeku za integritet i lobiranje, i 4 radna mesta u odsjeku za prevenciju korupcije, praćenje propisa i davanje mišljenja na propise iz oblasti antikorupcije. Od 14 sistematizovanih radnih mesta, popunjeno je 8, pri čemu u odsjeku za postupanje po prijavama zviždača i zaštitu zviždača nije zaposleno ni jedno lice.<sup>17</sup>

U odjeljenju za međunarodnu saradnju i standarde, kao i u odjeljenju za informacione tehnologije sistematizovana su po 3 radna mesta. Od ovih šest radnih mesta, trenutno su popunjena 2.<sup>18</sup>

U službi za opšte poslove i finansije sistematizovano je čak 14 radnih mesta, od kojih je trenutno popunjeno 4.<sup>19</sup>

Ukupno, od 55 sistematizovanih radnih mesta, zajedno sa direktorom i njegovim savjetnikom/com, popunjeno je 25 radnih mesta, što je manje od polovine zaposlenih nego što je to predviđeno sistematizacijom.

Agencija je prvih mjesec dana rada provela **bez kancelarija**, jer namijenjene prostorije Uprave za nekretnine nisu bile prilagođene na vrijeme za rad. Od javnih nabavki, do sada je jedino objavljen tender šoping metodom za izradu paketa propisa za potrebe Agencije.<sup>20</sup>

Kako bi se onemogućio pritisak na antikorupcijsku agenciju putem smanjivanja prihoda, Zakonom o sprječavanju korupcije<sup>21</sup> je predviđeno da najmanji iznos godišnjeg budžeta Agencije iznos 0.2% od tekućeg budžeta. Nacrt budžeta, u skladu sa Zakonom, predlaže Savjet Agencije, koji ga dostavlja nadležnom tijelu Skupštine na razmatranje. Kao što je već pomenuto u drugim analizama ovog tipa<sup>22</sup> nacrt budžeta je ovog puta pripremio direktor, a Savjet je dobio priliku da ga razmatra tek nakon što je budžet odobren od Vlade, kada već nije bilo prostora za promjene. Direktor Agencije, u godini kada trebaju da se obezbijede prostorije za rad i plate za nove službenike Agencije, kao i ekspertska pomoć u uspostavljanju tijela, priprema prijedlog budžeta u cent jednak predviđenom minimumu.

17 <http://www.antikorupcija.me/me/o-nama/agencija-za-sprjecavanje-korupcije/sektor-za-prevenciju-korupcije-integritet-lobiranje-i-primjenu-medjunarodnih-standarda/>

18 <http://www.antikorupcija.me/me/o-nama/agencija-za-sprjecavanje-korupcije/1602230953-odjeljenje-za-informacione-tehnologije/http://www.antikorupcija.me/me/o-nama/agencija-za-sprjecavanje-korupcije/odjeljenje-za-medjunarodnu-saradnju-i-standarde/>

19 <http://www.antikorupcija.me/me/o-nama/agencija-za-sprjecavanje-korupcije/sluzba-za-opste-poslove-i-finansije/>

20 Portal Uprave za javne nabavke: <http://portal.ujn.gov.me/delta2015/search/displayNotice.html?id=95177&type=InvitationPublicProcure>

21 Zakon o sprječavanju korupcije, čl.95

22 NVO Institut alternativa, „Sretna (nova) agencija“, januar, 2015

## Rad Agencije, transparentnost i funkcionalna nezavisnost

Kao što smo prethodno istakli, anti-korupcijsko tijelo treba da bude dovoljno nezavisno i od izvršne i zakonodavne vlasti. Međutim, prije samog početka rada, svi akti neophodni za početak rada Agencije, pripremani su od strane Uprave za anti-korupcijsku incijativu, ili od Ministarstva pravde, što je prvi pokazatelj upliva uticaja izvršne vlasti u rad Agencije.

Već je predviđeno da će svi službenici ovog tijela, kao i službenici Komisije za sprječavanje sukoba interesa, biti po automatizmu zapošljeni u novoj Agenciji. Uzimajući u obzir njihove dosadašnje rezultate, kao i činjenicu da su službenici Uprave bili direktno zavisni od izvršne vlasti, postaje očigledno da ni ovaj aspekt nezavisnosti nije uspio da se održi u praksi.

U skladu sa članom 3 Poslovnika o radu Savjeta Agencije, rad Savjeta je javan. Javnost se obavlja putem internet stranice Agencije, saopštenjem, ili na drugi način. Nevladine organizacije i akreditovani predstavnici medija mogu prisustvovati sjednici samo po odluci Savjeta. Do sada, sjednice Savjeta Agencije su bile zatvorene za medije, a Savjet odlučuje individualno o svakom podnešenom zahtjevu organizacija civilnog društva za prisustvovanje njihovim sjednicama. U toku usvajanja podzakonskih akata za Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, nevladinim organizacijama, koje nisu dostavile prijedloge amandmana u predviđenom roku, je odbijen zahtjev za prisustvovanje sjednici. Između ostalog, odbijen je i zahtjev CeMII-ja, kao organizacije koja je radila na Zakonu o sprječavanju korupcije. Zapisnici sa sastanaka su dostupni na sajtu Agencije, ali po navodima člana Savjeta, zapisnici su „dirigovani i sadrže šture informacije“<sup>23</sup>. Još jedna prepreka transparentnosti rada Agencije, predstavlja internet stranica Agencije, koja ne omogućava korisniku lak pristup svim potrebnim informacijama iz jedne oblasti.

Dodata problem za funkcionisanje Savjeta je tvrdnja direktora da članica Savjeta iz redova nevladinih organizacija nije izabrana u skladu sa Zakonom o sprječavanju korupcije. Međutim, i pored njenih napora da se pokrene postupak u kom bi se donijela zvanična odluka o ovom pitanju<sup>24</sup>, Savjet odbija da postavi ovo pitanje na dnevni red.

Kao što je već napomenuto donešena su podzakonska akta neophodna za funkcionisanje Agencije: Statut Agencije, Poslovnik o radu Savjeta Agencije i Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Agencije. Dodatno, donešen je niz podzakonskih akata u sljedećim oblastima:

- 1. Sprječavanje sukoba interesa:** Pravilnik o načinu raspolaganja poklonima javnih funkcionera (MP); Pravilnik o načinu vođenja registra sponzorstava i donacija i sadržini izvještaja o primljenim sponzorstvima i donacijama; Uputstvo za popunjavanje Obrasca Izvještaja o prihodima i imovini; Pravila o provjeri podataka iz izvještaja o prihodima i imovini direktora Agencije;

23 Zapisnik sa petnaeste sjednice Savjeta Agencije za sprječavanje korupcije, str.2 , dostupan na: [http://antikorupcija.me/media/documents/Zapisnik\\_sa\\_15.\\_sjednice\\_Savjeta\\_Agencije\\_za\\_sprjecavanje\\_korupcije.pdf](http://antikorupcija.me/media/documents/Zapisnik_sa_15._sjednice_Savjeta_Agencije_za_sprjecavanje_korupcije.pdf)

24 Zapisnik sa 15. Sjednice Savjeta Agencije za sprječavanje korupcije, str 2. i 3

Obrazac Obavještenja o poklonu; Obrazac za prijavu prihoda i imovine javnih funkcionera; kao i Pravila o radu Agencije za sprječavanje korupcije u dijelu sprječavanja sukoba interesa javnih funkcionera.

2. **Finansiranje političkih subjekata:** Uputstvo o obrascu izvještaja o porijeklu, visini i strukturi prikupljenih i utrošenih sredstava iz javnih i privatnih izvora za izbornu kampanju za izbor poslanika i odbornika; Uputstvo o obrascu izvještaja o porijeklu, visini i strukturi prikupljenih i utrošenih sredstava iz javnih i privatnih izvora za izbornu kampanju za izbor Predsjednika Crne Gore; Uputstvo o sadržini izvještaja o prilozima pravnih i fizičkih lica političkim subjektima u toku izborne kampanje; Uputstvo o načinu i postupku prijavljivanja i rješavanja prigovora podnijetih u toku izborne kampanje; Pravilnik o načinu vršenja kontrole političkih subjekata i kontrole i nadzora tokom izborne kampanje; i Pravila o načinu obračunavanja i izvještavanja o nenovčanim prilozima političkim subjektima.
3. **Integritet:** Pravila za izradu i sprovođenje plana integriteta.
4. **Lobiranje** - Pravilnik o obrascu i sadržaju legitimacije lobiste; Pravilnik o obrascu i načinu vođenja registra lobista; Pravilnik o obrascu i sadržaju izvještaja o radu lobista i pravnih lica registrovanih za obavljanje djelatnosti lobiranja; Pravilnik o obrascu i sadržaju zahtjeva za izdavanje odobrenja za obavljanje djelatnosti lobiranja; Pravilnik o programu i načinu polaganja ispita za obavljanje poslova lobiranja.
5. **Zaštita zviždača** - Pravilnik o načinu vođenja evidencije prijava zviždača i zahtjeva za zaštitu zviždača („Službeni list CG“ broj 75/15, od 25. decembra 2015. godine); Pravilnik o bližem načinu postupanja po prijavi zviždača o ugrožavanju javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije („Službeni list CG“ broj 77/15, od 30. decembra 2015. godine)

Od analiziranih podzakonskih akata, poseban problem predstavlja *Pravilnik o načinu vršenja kontrole političkih subjekata i kontrole i nadzora tokom izborne kampanje*. Naime, novi Zakon o kontroli finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja je izašao u susret nekim od GRECO preporuka, koje su do tada bile neispunjene. Nezavisna kontrola ove oblasti, koju je trebala da obezbijedi Agencija, igra centralnu ulogu u dostizanju ovih rezultata. Međutim, dok je ovim Zakonom kontrolna uloga dodijeljena Agenciji, koja bi trebala da obezbijedi regularno trošenje sredstava za finansiranje izbornih kampanja i redovno finansiranje, kao i da spriječi zloupotrebe državnih resursa, ovaj Pravilnik predviđa smanjen obim kontrole koju sprovodi Agencija, smanjen obim njenih ovlašćenja i potencijalno omogućava vršenje pritiska na pojedine političke subjekte.

U skladu sa ovim Pravilnikom, po članu 3, Agencija donosi plan kontrole i nadzora u toku izborne kampanje, koji se zasniva na procjeni rizika, tj. Agencija procjenjuje koje subjekte će kontrolisati u toku izborne kampanje.

Činjenica da je Agencija odlučila da ne kontroliše finansiranje svih subjekata u izbornom procesu, već da na bazi procjene rizika, odabere nekoliko (nije čak ni precizirano koliko) političkih subjekata koje će da kontroliše, u praksi znači da će neke partije i kandidati biti kontrolisani, na bazi procjene Agencije. Takođe, predviđeno je da će i kontrola institucija, zbog zabrane zloupotrebe državnih resursa, biti vršena na isti način. Ovakvo uređenje kontrole ima nekoliko suštinskih problema:

Na prvom mjestu, na ovaj način se mijenja Zakon, koji predviđa kontrolu svih političkih subjekata i dovodi u pitanje zakonitost Pravilnika o načinu vršenja kontrole političkih subjekata i kontrole i nadzora tokom izborne kampanje. Procjena rizika nije zakonska kategorija na osnovu koje se vrši selekcija političkih subjekata koji će biti predmet kontrole: Agencija je dužna po Zakonu da kontroliše sve političke subjekte.

Ostavljanje mogućnosti Agenciji da diskretiono odlučuje koga će kontrolisati, daje joj mogućnost da vrši pritisak na pojedine partije i kandidate.

Nisu identifikovane institucije i lica koja će dostavljati podatke Agenciji u procesu kontrole, već je ostavljeno službenicima da procjenjuju od koga i na koji način treba da traže informacije. Imajući u vidu da zapošljeni u Agenciji nikada nisu radili ovu vrstu kontrola, moramo biti jako zabrinuti za ishod ovako proizvoljno definisanog podzakonskog okvira.

Na prvom primjeru donošenja Plana kontrole za izbornu kampanju za opštinske izbore u Tivtu, službenici Agencije su ipak primjenili zakonski pristup i odlučili da sprovedu kontrolu svih političkih subjekata, kao i organa vlasti obuhvaćenih Zаконом. Iako je ovaj obim kontrole veliki za broj trenutno zapošljenih, kao i za broj zapošljenih koji je predviđen sistematizacijom, on predstavlja pozitivan primjer kojeg se treba držati i pri kontroli izbora na državnom nivou, naravno uz pojačane kapacitete.

## 5. Zaključak i preporuke

Formiranje Agencije za sprječavanje korupcije i njena efikasnost predstavljaju jedan od ključnih koraka koje je Crna Gora treba da preduzme u cilju ispunjavanja zadataka koji su pred nju postavili Evropska Unija i NATO. Prvi mjeseci funkcionisanja ovog tijela su od posebnog značaja za sticanje povjerenja javnosti u novu instituciju i za uspostavljanje prakse efikasnosti, efektivnosti i odgovornosti građanima za rezultate u borbi protiv korupcije.

Uprkos nekim propustima, novi Zakon je učinio mnogo po pitanju opunomoćenoj sti ovog tijela, dajući mu mogućnosti administrativne istrage i direktnog izricanja prekršajnih sankcija, i pružio minimum uslova da se formira politički, finansijski i funkcionalno nezavisno tijelo, koje treba adekvatno iskoristiti.

Međutim, u dosadašnjem djelovanju Agencije, kao i u zakonskom okviru, postoje propusti koji se moraju riješiti kako bi Agencija postigla planirane rezultate:

- Definicija organa vlasti, u pogledu vlasničke strukture u javnim predzećima nije ujednačena u Zakonu o sprječavanju korupcije i Zakonu o lobiranju;
- Ovlašćenja Agencije u primjeni Zakona o lobiranju ne podrazumijevaju mogućnost administrativne istrage i pokretanje postupka po službenoj dužnosti u slučaju povrede Zakona;
- Način formiranja Savjeta i izbor direktora Agencije, predstavljaju konstantno otvorena pitanja i utiču na efikasnost Savjeta Agencije;

- Sistematizacija radnih mjesta predviđa nedovoljan broj službenika za obuhvat posla u oblasti kontrole finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja, a sa druge strane veći od potrebnog broja službenika zaduženih za registraciju lobista i nesrazmerno veliki broj službenika u službi za opšte poslove i finansije.
- Sistematizovana mjesta nisu popunjena, što je poseban problem u svjetlu predstojećih izbora i obima posla u ovoj oblasti;
- Budžet Agencije, za prvu godinu rada, mora biti veći u odnosu na druge godine, zbog neophodnog angažovanja ekspertskega osoblja za obuke, nabavke materijala, i priprema za rad. Međutim, u prvoj godini, ovaj budžet je projektovan na najmanji zakonom dozvoljeni iznos;
- Model saradnje sa civilnim sektorom još uvijek nije uspostavljen, a odluke Savjeta o prisustvovanju sjednicama od strane predstavnika civilnog društva su arbitrarne;
- Internet prezternacija Agencije trenutno nije na odgovarajućem nivou. Klasifikacija dokumenata nije obezbijeđena na odgovarajući način, a dodatan je problem što je sajt Komisije za sprječavanje sukoba interesa ugašen prije nego što su prenešena sva rješenja ovog tijela na sajt Agencije;
- Od dostupnih podzakonskih akata, najveću zabrinutost izaziva *Pravilnik o načinu vršenja kontrole političkih subjekata i kontrole i nadzora tokom izborne kampanje* koji derogira odredbe Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja čineći kontrolu parcijalnom i proizvoljnom.

U skladu sa izloženim problemima, a na osnovu analize pravnih akata i institucionalnog učinka, za unaprjeđenje postojeće situacije predlažemo sljedeće:

1. Ujednačiti definiciju organa vlasti u Zakonu o sprječavanju korupcije i Zakonu o lobiranju
2. Omogućiti administrativnu istragu i pokretanje postupka po službenoj dužnosti u okviru Zakona o lobiranju
3. Savjet Agencije treba uputiti Upravnom суду sve postojeće žalbe na izbor članova Savjeta kao i direktora Agencije, kako bi se donijela konačna odluka u ovom slučaju i Agencija mogla nesmetano da nastavi sa radom, u istom ili izmijenjenom sastavu.
4. Potrebno je, kroz zakonske izmjene, napraviti balans nadležnosti i ovlašćenja Savjeta Agencije i direktora Agencije – kako bi se osigurao uzajamni nadzor oba organa i obezbijedio veći stepen odgovornosti.
5. Uraditi analizu potreba Agencije i na osnovu nje preispitati akt o sistematizaciji u pogledu broja službenika potrebnih za obavljanje određenog obima posla.
6. Povećati broj profesionalnog kadra, a smanjiti broj zaposlenih na administrativnim pozicijama.
7. Popuniti sva sistematizovana radna mjesta
8. Savjet Agencije, u skladu sa analizom potreba, treba da pripremi nacrt budžeta za narednu godinu.
9. Učiniti sve podzakonske akte dostupnim, njihovim objavljivanjem na sajtu Agencije.

10. Sajt agencije podijeliti po oblastima, tako da svaki odsjek ima svoj dio sajta, koji sadrži: zakon, podzakonska akta, odluke, mišljenja i rješenja usvojena u procesu primjene zakona. Omogućiti pretragu po različitim kriterijumima.
11. Model saradnje sa civilnim sektorom treba da omogući što širu participaciju u radu Savjeta i da sadrži jasne uslove za učešće, koji ukoliko su ispunjeni, po automatizmu znače da će prisustvo sjednicama Savjeta biti odobreno.
12. Da se izmijeni *Pravilnik o načinu vršenja kontrole političkih subjekata i kontrole i nadzora tokom izborne kampanje*, tako da bude u skladu sa Zakonom i predviđa kontrolu svih političkih subjekata u izbornom procesu.
13. Da se u toku predizborne kampanje kontrolišu sve institucije i preduzeća koja su dužna da Agenciji dostavljaju izvještaje o upotrebi resursa u ovom periodu (zapošljavanju, analitičkim karticama, putnim nalozima)

## 6. Bibliografija

### Dokumenti

1. Zakon o sprječavanju korupcije ("Službeni listu CG", br. 53/2014)
2. Zakon o lobiranju ("Službeni list CG", br. 52/2014)
3. Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji ("Sl. list RCG", br. 28/04 od 29.04.2004, 27/06 od 27.04.2006, 78/06 od 22.12.2006, "Sl. list Crne Gore", br. 17/07 od 31.12.2007, 73/10 od 10.12.2010, 40/11 od 08.08.2011, 31/14 od 24.07.2014)
4. Zapisnik sa 15. Sjednice Savjeta Agencije za sprječavanje korupcije

### Publikacije

1. "Reforma anti-korupcijskih institucija u Crnoj Gori: kako učiniti sistem efikasnijim?", CeMI, 2010;
2. „Sretna (nova) agencija“, NVO Institut alternativa, januar, 2015.

### Internet izvor:

1. Centralna depozitarna agencija, <http://www.cda.me/>
2. Agencija za sprječavanje korupcije, <http://www.antikorupcija.me>
3. Dnevne novine „DAN“, <http://www.dan.co.me>
4. Portal „Prestaj.me“, <http://www.prestaj.me>
5. Portal Uprave za javne nabavke, <http://portal.ujn.gov.me>

