

CRNA GORA  
SKUPŠTINA  
**Odbor za ljudska prava i slobode**  
Broj: 00-51/17-25/  
Podgorica, 22. mart 2017. godine

**INFORMACIJA**  
**O UČEŠĆU PREDSEDNIKA I ČLANOVA ODBORA ZA LJUDSKA PRAVA I**  
**SLOBODE NA RADIONICI „ETIKA I SPRJEČAVANJE SUKOBNA INTERESA“,**  
**održanoj u Podgorici, 8. marta 2017. godine**

Predsjednik i članovi Odbora za ljudska prava i slobode: dr Halil Duković, dr Suad Numanović, Mirsad Murić, mr Mihailo Anđušić i dr Nedžad Drešević, kao i predsjednica Odbora za antikorupciju Daliborka Pejović, član Odbora Nikola Rakočević i poslanica Maja Bakrač učestvovali su na Radionici „Etika i sprječavanje sukoba interesa“, održanoj u Podgorici, 8. marta 2017. godine.

Radionicu je organizovao Savjet Evrope u okviru Horizontalnog programa za Zapadni Balkan i Tursku – Projekta za borbu protiv ekonomskog kriminala u Crnoj Gori, a vodio je ekspert Savjeta Evrope Quentin Reed.

Radionica je nastavak aktivnosti započetih sastankom predsjednika Odbora za ljudska prava i slobode dr Halila Dukovića sa ekspertom Quentin Reed-om, održanim 21. decembra 2016. godine čiji je cilj bio da ekspert Reed prikupi informacije o praktičnoj primjeni regulatornog okvira za etiku i sprječavanje sukoba interesa kod poslanika i da definiše konkretne preporuke za unaprjeđenje.

Na osnovu prikupljenih informacija od predstavnika Agencije za sprečavanje korupcije, Delegacije EU u Crnoj Gori, Odbora za ljudska prava i slobode i Odbora za antikorupciju Skupštine CG, ekspert Quentin Reed je pripremio Nacrt smjernica za poslanike i iste predstavio učesnicima Radionice.

Radionicu je otvorila Angela Longo, šefica programske kancelarije Savjeta Evrope u Podgorici. Podsjetila je da Projekat za borbu protiv ekonomskog kriminala u Crnoj Gori traje tri godine, a njegov cilj je da se unaprijedi sprovođenje ključnih preporuka Grupe država protiv korupcije i Komiteta eksperata za procjenu mjera protiv pranja novca i finansiranja terorizma. Projektom su obuhvaćeni predstavnici Skupštine Crne Gore, Agencije za sprječavanje korupcije, Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstva pravde, Uprave policije, Uprave za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma, pravosuđa, kao i predstavnici nevladinih organizacija. Naglasila je da se pristup Savjeta Evrope temelji na uspostavljanju normi i standarda, jačanju institucionalnih kapaciteta koji se odnose na nacionalne prioritete reforme i reforme koje proizilaze iz procesa pristupanja EU i praćenju sprovođenja zakona. Angela Longo je naglasila da Parlament treba da obezbijedi mehanizme za poštovanje Etičkog kodeksa poslanika, a da se od poslanika očekuje da ispunjavaju svoje obaveze i promovišu integritet i odgovornost u radu.

Goran Durutović, načelnik Odsjeka za edukacije, istraživanja, kampanje i analitiku u Agenciji za sprječavanje korupcije je saopštio da su prethodno održane radionice na temu „Etika i sprječavanje sukoba interesa“ za sudije, tužioce i policijske službenike. Smjernice o etici i sukobu interesa treba da doprinesu ispunjavanju preporuka koje je GRECO dao Crnoj Gori u okviru IV kruga evaluacije. Podsjetio je da je Agencija za sprječavanje korupcije jedan od korisnika Projekta za borbu protiv ekonomskog kriminala u Crnoj Gori, čime će biti dodatno ojačani njeni kapaciteti u sprovođenju ključnih nadležnosti u oblasti kontrole finansiranja

političkih partija i izbornih kampanja, poštovanja propisa o prijavi imovine i sukobu interesa, zaštite zviždača i unapređenja etike i integriteta u javnom sektoru.

Ekspert Savjeta Evrope Quentin Reed je saopštio da bi smjernice trebalo da doprinesu unapređenju sprovođenja odredbi Zakona o sprječavanju korupcije koje se odnose na sprječavanje sukoba interesa i unapređenju sprovođenja Etičkog kodeksa poslanika. Podsjećajući da se Crna Gora obavezala na ispunjenje Preporuka GRECO-a, ocijenio je da naša država ima kompleksan pravni okvir u oblasti antikorupcije, ali nema smjernice koje bi sve to objedinile. Ukazao je da kodeksi ponašanja i smjernice uglavnom zauzimaju specifično mjesto u antikorupcijskoj legislativi, jer nijesu obavezujući, a ni fakultativni u potpunosti. Cilj smjernica je da doprinesu razumijevanju postojećih obaveza poslanika i da pruže mapu puta za ono što zakonima nije detaljno regulisano. Primjeri sadržani u smjernicama nemaju za cilj da impliciraju da se poslanici loše ponašaju, već služe kao vodič za ponašanje u određenim situacijama.

Predstavljajući Nacrt smjernica, ekspert Reed je saopštio da je dokument podijeljen u sedam poglavlja: poštovanje zakona, imunitet, marljivost, spoljni interesi i sukobi interesa, pokloni, lobiranje i prijava prihoda i imovine. Naglasio je da su poslanici dužni da poštuju ne samo zakone, već i Poslovnik Skupštine Crne Gore i Etički kodeks koji su takođe obavezujući za njih. U glasanjima koja se odnose na predloge za imenovanje, poslanici su u obavezi da glasaju na način koji zagovara zakonitost postupka. Takođe, potrebno je da se upoznaju sa svakim aktom o kojem treba da glasaju.

Podsjećajući da se imunitet poslanika odnosi na slobodu izražavanja u Skupštini i zaštitu od krivičnog gonjenja za mišljenje iznešeno tokom vršenja dužnosti u Parlamentu, ukazao je da poslanici za koje je podniet zahtjev za skidanje imuniteta ne bi trebalo da učestvuju u tom postupku u Skupštini, niti glasaju o zahtjevu, a poželjno bi bilo da podstaknu kolege poslanike da glasaju za skidanje njihovog imuniteta.

Kako bi poslanici obezbijedili povjerenje građana u Skupštinu, potrebno je da svoju funkciju vrše uz odgovarajuću radnu etiku, da radno vrijeme posvete parlamentarnim dužnostima i javni interes ne podređuju privatnom. Ekspert je podsjetio da je funkcionalni sukob interesa regulisan i zabranjen Zakonom o sprječavanju korupcije, ali da treba izbjegavati i situacioni sukob interesa. Dok su drugi javni funkcioneri u takvim situacijama dužni da prijave privatni interes i ne učestvuju u diskusiji i odlučivanju, poslanici su izuzeti od ove obaveze. Međutim, ekspert Reed smatra da bi i poslanici trebalo da prijave postojanje privatnog interesa, a u određenim slučajevima i da se izuzmu od glasanja. Podsjetio je i na Preporuku GRECO-a za uvođenje zahtjeva za ad hoc prijavljivanje sukoba interesa poslanika.

Iako je primanje poklona u vezi sa vršenjem javne funkcije regulisano Zakonom o sprječavanju korupcije u Nacrtu smjernica je istaknuto da je poslanik dok vrši funkciju u svakoj situaciji poslanik i svaki poklon bi se mogao povezati sa vršenjem poslaničke funkcije. Ekspert Reed je naglasio da se poklonom ne smatra samo novac, već sve sa novčanom vrijednošću, kao što su usluge, prevoz, smještaj i popusti, uključujući i kredite pod povoljnim uslovima.

Profesionalno lobiranje koje je regulisano Zakonom o lobiranju se rijetko dešava u Crnoj Gori, a prisutni su pokušaji interesnih grupa i pojedinaca da utiču na poslanike direktno, zbog čega im ekspert sugeriše da vode evidenciju kontakata sa spoljnim činionicima koji su zainteresovani da utiču na njih i njihove odluke. Prijavljivanje prihoda i imovine je zakonski dobro regulisano i uglavnom ne postoje problemi u ispunjavanju ove obaveze od strane poslanika.

U skladu sa praksom u Sloveniji, ekspert je u Aneksu Nacrta smjernica dao Predlog pisma za koje smatra da direktor Agencije za sprječavanje korupcije treba da uputi poslanicima nakon njihovog stupanja na funkciju radi upoznavanja sa obavezama u dijelu koji se tiče etike, ponašanja i prevencije korupcije.

Nakon predstavljanja Nacrta smjernica, u diskusiji je bilo riječi o: posljednjem postupku za skidanje imuniteta poslanicima Demokratskog fronta, kada je demonstrirano njihovo neprimjereno ponašanje u Skupštini, načinu upoznavanja poslanika Skupštine Crne Gore sa njihovim pravima i obavezama, odredbama Poslovnika Skupštine i procedurama za podnošenje amandmana, Planu integriteta Skupštine i obavezi prisustva poslanika sjednicama Skupštine i radnih tijela, sa akcentom na aktuelni bojkot opozicije i tim povodom predstavljen je primjer Parlamenta Albanije čijim poslanicima koji su bojkotovali rad Parlamenta nijesu isplaćivane zarade. Takođe se govorilo o mogućnostima lobiranja od strane interesnih grupa i pojedinaca u postupku donošenja zakona, prijavljivanju prihoda i imovine javnih funkcionera, kao i prijavi poklona.

Poslanik dr Suad Numanović je ocijenio pozitivnim pristup da se u jednom dokumentu objedini pravni okvir u oblasti antikorupcije. Upoznao je eksperta Reed-a sa posljednjim slučajem skidanja imuniteta poslanicima Demokratskog fronta, koji su na neprimjeren način pokušavali da se izbore za neskidanje imuniteta. Istakao je da je u Crnoj Gori za sada nije zastupljeno profesionalno lobiranje, a da je ograničen uticaj interesnih grupa na poslanike jer je za prihvatanje amandmana na predloge zakone potrebna saglasnost Vlade kada je predlagač. U vezi sa predlogom eksperta Reed-a da se poslanik u slučaju postojanja privatnog interesa izuzme iz glasanja, poslanik Numanović je prokomentarisao da bi se time moglo dovesti u pitanje vođenje državne politike i onemogućiti donošenje značajnih propisa, jer se u Skupštini Crne Gore odluke često donose tijesnom većinom.

Ekspert Quentin Reed je pojasnio da poslanik može da prijavi postojanje privatnog interesa, a da se ne izuzima iz glasanja o tom pitanju, što funkcioniše u Velikoj Britaniji i Evropskom parlamentu.

Stefan Radunović, načelnik Odsjeka za provjeru prihoda i imovine javnih funkcionera i državnih službenika, koji imaju propisanu obavezu podnoženja izvještaja o prihodima i imovini, pojasnio je proceduru podnošenja izvještaja o prihodima i imovini i njihovu provjeru od strane Agencije za sprječavanje korupcije. Nakon prijema izvještaja, u Agenciji se vrši softverska i administrativna kontrola – upoređuju se štampani i elektronski primjerak izvještaja, nakon čega se vrši poređenje sa podacima nadležnih institucija. Ukoliko se utvrde nepravilnosti, pokreće se upravni postupak, a ukoliko je prekršen Zakon, pokreće se prekršajni postupak.

Poslanik mr Mihailo Anđušić je govorio o planu integriteta koji shodno Zakonu o sprječavanju korupcije donose svi organi vlasti. Saopštio je da je plan integriteta interni antikorupcijski dokument kojim se uspostavljaju mehanizmi za efikasno funkcionisanje institucije kroz jačanje odgovornosti, pojednostavljenje procedura, povećanje transparentnosti, kontrolisanje diskrecionih ovlašćenja, jačanje etike i uvođenje efikasnog sistema. Plan integriteta sadrži: ocjenu izloženosti organa vlasti korupciji, opis radnih mjesta i poslova koji su naročito podložni korupciji, vrste rizika od korupcije, postojeće mjere kontrole, preventivne mjere za smanjenje rizika od korupcije i podatke o menadžeru integriteta. Menadžer integriteta je odgovoran za sprovođenje plana integriteta koje podrazumijeva stalno praćenje, periodičnu kontrolu rizika i ažuriranje mjera za uklanjanje, smanjivanje i praćenje mogućih uzroka i posljedica korupcije. Na navedeni način donešen je i sprovodi se Plan integriteta Skupštine Crne Gore.

Poslanik Anđušić se takođe osvrnuo na posljednji slučaj skidanja imuniteta poslanicima Demokratskog fronta kada je u Skupštini demonstrirano njihovo neprimjereno ponašanje. Ocijenio je da nijesu svi poslanici jednako odgovorni u vršenju svoje funkcije, podsjećajući da poslanici opozicije već duži vremenski period bojkotuju rad Parlamenta.

Poslanik Nikola Rakočević je sugerisao da bi pismo kojim bi poslanici bili dodatno upoznati sa svojim pravima i obavezama trebalo da zvanično uputi predsjednik Skupštine Crne Gore, a ne direktor Agencije za sprječavanje korupcije.

U drugom dijelu Radionice bilo je riječi o poštovanju Poslovnika Skupštine Crne Gore i Etičkog kodeksa poslanika.

Predsjednik Odbora za ljudska prava i slobode dr Halil Duković je predstavio ključne odredbe Etičkog kodeksa poslanika, naglašavajući da ovaj akt, usvojen kao rezultat kompromisa, sadrži određene nedostatke zbog čega je neophodno pristupiti njegovim izmjenama u cilju njegove efikasne primjene. Etičkim kodeksom poslanika je utvrđeno da nadzor nad njegovom primjenom vrši Odbor za ljudska prava i slobode, a sazivanje na sjednicu zamjenik predsjednika Odbora. Kako je zamjenica predsjednika Odbora pripadala opoziciji, nijednom nije sazvala sjednicu Odbora povodom pet prijava za kršenje Kodeksa. Prvu sjednicu Odbora posvećenu kršenju Etičkog kodeksa poslanika, shodno odredbama Poslovnika Skupštine, sazvaio je tadašnji predsjednik Skupštine. Međutim, sjednica, zbog nedostatka kvoruma prouzrokovanog prelaskom jedne političke strukture iz vlasti u opoziciju, nije održana. Predsjednik Odbora je mišljenja da je zbog toga sazivanje sjednice Odbora u vezi sa kršenjem Kodeksa potrebno regulisati na način na koji je Poslovníkom regulisano sazivanje sjednica radnih tijela. Takođe, smatra da treba preispitati da li nadzorom nad primjenom Etičkog kodeksa poslanika treba da se bavi Odbor za ljudska prava i slobode ili neko drugo radno tijelo. Ocijenio je da su kazne za nepoštovanje Kodeksa - opomena, javna opomena i udaljenje sa sjednice, neadekvatne i nedovoljno rigorozne i da je potrebno uvesti novčanu kaznu.

U okviru diskusije govorilo se i o poštovanju radnih obaveza poslanika, učešću na sjednicama Skupštine i radnih tijela, aktuelnom bojkotu Parlamenta od strane opozicije, kao i mogućnosti uvođenja novčanih sankcija za nepoštovanje radnih obaveza i za neopravdano odsustvo poslanika sa sjednica.

Poslanici su ocijenili da će im pripremljene smjernice biti korisne u budućem radu i da će im pomoći u vršenju javne funkcije koja podrazumijeva poštovanje zakonskih propisa, Poslovnika Skupštine i Etičkog kodeksa poslanika.

**SEKRETAR ODBORA**

Slava Burić

**PREDSJEDNIK ODBORA**

dr Halil Duković