

CRNA GORA  
SKUPŠTINA  
**Odbor za ljudska prava i slobode**  
Broj: 00-51/17-105/3  
Podgorica, 19. oktobar 2017. godine

**INFORMACIJA**  
**O UČEŠĆU PREDsjedNIKA I ČLANOVA ODBORA ZA LJUDSKA PRAVA I**  
**SLOBODE NA OBUCI „ETIČKI STANDARDI, DOBRO PONAŠANJE I**  
**SPRJEČAVANJE SUKOBA INTERESA“**  
**održanoj u Podgorici, 18. oktobra 2017. godine**

Predsjednik i članovi Odbora za ljudska prava i slobode: dr Halil Duković, dr Suad Numanović i Mirsad Murić, predsjednica Odbora za antikorupciju Daliborka Pejović i članica Odbora mr Branka Tanasijević, članovi Administrativnog odbora Adrijan Vuksanović i Ana Nikolić i članica Odbora za rodnu ravnopravnost Maja Bakrač učestvovali su na Obuci „Etički standardi, dobro ponašanje i sprječavanje sukoba interesa“, održanoj u Podgorici, 18. oktobra 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.

Obuka predstavlja kontinuitet aktivnosti realizovanih za poslanike Skupštine Crne Gore, koje su uključivale sastanak predsjednika Odbora za ljudska prava i slobode dr Halila Dukovića sa ekspertom Quentin Reed-om u decembru 2016, Radionicu “Etika i sprječavanje sukoba interesa” na kojoj je predstavljen Nacrt smjernica dobrog ponašanja u martu 2017. i sastanak predsjednika Odbora za ljudska prava i slobode sa šeficom Programske kancelarije Savjeta Evrope u Crnoj Gori u oktobru 2017.

Cilj ove aktivnosti bio je da obučeni poslanici za primjenu Smjernica dobrog ponašanja kako bi se doprinijelo ispunjavanju preporuka iz GRECO Izvještaja IV Evaluacione runde i unaprijedilo sprovođenje Etičkog kodeksa poslanika i Poslovnika Skupštine Crne Gore.

Uvodna izlaganja imali su: predsjednik Odbora za ljudska prava i slobode dr Halil Duković, predsjednica Odbora za antikorupciju Daliborka Pejović i šefica Programske kancelarije Savjeta Evrope u Crnoj Gori Angela Longo.

Predsjednik Odbora za ljudska prava i slobode je podsjetio da je pored nadležnosti ovog Odbora utvrđene Poslovníkom Skupštine, Etičkim kodeksom poslanika propisano da nadzor nad njegovom primjenom i praćenjem poštovanja takođe vrši Odbor za ljudska prava i slobode. Etičkim kodeksom poslanika, donesenim u decembru 2014. godine, utvrđena su etička načela i standardi ponašanja kojih treba da se pridržavaju poslanici u obavljanju svojih dužnosti. Njegov cilj je očuvanje, afirmacija i unapređenje dostojanstva i ugleda poslanika i jačanje povjerenja građana prema Skupštini, dok je njegovo usvajanje važno za unapređenje integriteta i odgovornosti Skupštine i svih poslanika, kao i sa stanovišta unapređenja demokratskih standarda i pozicije i značaja Parlamenta.

Dr Halil Duković je saopštio da su poslanici pozvani da se u vršenju funkcije rukovode opštim etičkim principima i pravilima ponašanja, kao što su: objektivnost, odgovornost, uzajamno poštovanje i uvažavanje, kao i poštovanje ugleda Skupštine. Takođe, pozvani su da poštuju pravila ponašanja iz Kodeksa kada na drugim događajima učestvuju kao predstavnici Skupštine, da se u svim situacijama prilikom vršenja poslaničke funkcije sa poštovanjem i na jednak način odnose prema svima i da se ponašaju na način dostojan poslanika.

S druge strane, predsjednik Odbora dr Duković je istakao da Etički kodeks ne sadrži detaljno razrađene odredbe o sprječavanju sukoba interesa i zabrani korupcije, kao što ih sadrži Kodeks ponašanja poslanika Evropskog parlamenta i etički kodeksi parlamenata nekih država.

Predstavio je ključne odredbe Etičkog kodeksa poslanika, naglašavajući da ovaj akt, usvojen kao rezultat kompromisa, sadrži određene nedostatke zbog čega je neprimjenjiv. Sazivanje Odbora na sjednicu povodom prijave za kršenje Kodeksa vrši zamjenica predsjednika Odbora, a kako je ona pripadala opoziciji, nijednom nije sazvala sjednicu Odbora povodom pet prijave 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. Zbog ovoga predsjednik Odbora je mišljenja da je sazivanje sjednice Odbora u vezi sa kršenjem Kodeksa potrebno regulisati na način na koji je Poslovníkom regulisano sazivanje sjednica radnih tijela. Informisao je i da je formirana Radna grupa koja radi na izmjenama Etičkog kodeksa.

Predsjednik Odbora dr Halil Duković je informisao eksperta Reed-a da je u julu 2017. godine izmijenjen Poslovnik Skupštine Crne Gore i da su njime preciznije definisane norme koje se tiču održavanja reda na sjednicama Skupštine i na sjednicama radnih tijela. Detaljno su propisane mjere koje predsjednik Skupštine, odnosno predsjednik radnog tijela može preduzeti u slučaju povrede reda na sjednici. Utvrđeno je vrijeme trajanja izrečenih mjera i iznosi novčanih kazni koji se kreću od 10% do 50% od plate poslanika, u zavisnosti od izrečene mjere.

Predsjednica Odbora za antikorupciju Daliborka Pejović je ukazala na važnost preporuka Savjeta Evrope u cilju snaženja povjerenja u izborni sistem i proces. Značajnim smatra obuke koje u okviru projekata u Crnoj Gori realizuje Savjet Evrope s obzirom da našoj državi još nedostaje znanja i kapaciteta. Ukazala je na jačanje Agencije za sprječavanje korupcije podsjećajući da je Parlament razmotrio i jednoglasno usvojio njihov prvi Izvještaj iz kog se može zaključiti da su stvorili kvalitetne kapacitete. Istakla je da je neznatna praksa Odbora za antikorupciju u postupanju u konkretnim slučajevima, uz podsjećanje da je Odborom ranije predsjedavao opozicioni poslanik, dok sada opozicija ne učestvuje u radu Parlamenta, što prilično komplikuje sami rad Odbora i njegove zadatke u ukupnim procesima evropskih integracija. Smatra neophodnim da se riješi niz pitanja koja se tiču rada više odbora u Skupštini i ukazala je na važnost jačanja administrativnih kapaciteta stručne službe, što će biti zahtjev Odbora za antikorupciju. Zaključila je da stalna fluktuacija službenika koji pomažu poslanicima u radu u odborima predstavlja opterećenje za bolje sagledavanje problema.

Poslanica Pejović je izrazila nadu da će predstavnici opozicije uskoro početi da učestvuju u radu Parlamenta, jer bi se u velikoj mjeri objektivizirao rad, a trenutni nedostaci bili bi bolje riješeni uz njihovo prisustvo, pa bi se na izvjestan način povećalo povjerenje u rad odbora i cijelog Parlamenta, iako i ovakav način rada ne umanjuje kvalitet rasprave i akata o kojima se glasa. Očekuje da će do narednih parlamentarnih izbora biti izmijenjeno izborno zakonodavstvo, Etički kodeks poslanika i stvoren adekvatan ambijent za sprovođenje izbora kako bi njihov rezultat biti prihvaćen od strane svih političkih subjekata. Zaključila je da medijacija od strane međunarodnih subjekata ne izostaje, ali je svi ne koriste jednako i kvalitetno.

Angela Longo, šefica Programske kancelarije Savjeta Evrope u Podgorici je saopštila da je cilj Projekta za borbu protiv ekonomskog kriminala u Crnoj Gori da se unaprijedi sprovođenje ključnih preporuka GRECO-a. Podsjetila je da je GRECO preporučio da se obezbijedi uspostavljanje mehanizma za promovisanje Etičkog kodeksa za poslanike i podizanje njihove svijesti o standardima koji se očekuju od njih, ali i primjenu takvih standarda kada je to potrebno, kao i da se uvede zahtjev za ad hoc prijavljivanje sukoba interesa kada isti nastane između privatnih interesa pojedinih poslanika i pitanja koje se razmatra u skupštinskoj

proceduri. Smjernice dobrog ponašanja treba da doprinesu ispunjavanju ovih preporuka, a njihovo sprovođenje trebalo bi da doprinese dobroj klimi na zasjedanjima Skupštine i njenih radnih tijela, kao i većem povjerenju građana u Parlament.

Ekspert Savjeta Evrope Quentin Reed je ukazao da kodeksi ponašanja i smjernice nijesu u potpunosti obavezujući kao zakoni, ali pomažu poslanicima u situacijama kada im nije jasno da li je određeno ponašanje prihvatljivo ili nije. Posebnu pažnju je posvetio pitanjima koja se odnose na poštovanje zakona, imunitet, marljivost, odnosno radnu etiku, sukob interesa, poklone i lobiranje. Apostrofirao je da je svrha Kodeksa u njegovoj preventivnoj ulozi, a ne u sankcionisanju određenih ponašanja. Kodeksi postoje da bi pomogli ljudima koji žele da poštuju standarde dobrog ponašanja, ali nekad su potrebne i smjernice da bi olakšale razumijevanje postojećih obaveza i pružile mapu puta za ono što zakonima nije detaljno regulisano. Naglasio je da poslanici, kao izabrani predstavnici građana, osim pravila koja važe za sve građane, treba da poštuju i standarde ponašanja koji ih obavezuju kao vršioce javnih funkcija. Kodeksima se obično ukazuje šta poslanici treba da rade, a ne šta ne treba raditi. Istakao je da je kodeks funkcionalan samo ako se bazira na konsenzusu, pa je zato važno i da opozicioni poslanici učestvuju u njegovom donošenju.

Ekspert Reed je saopštio da su u Donjem domu Parlamenta Velike Britanije dugo važila nepisana pravila ponašanja poslanika. Međutim, nakon izbora 1979. godine skoro polovina poslanika je promijenjena i oni nijesu bili navikli na parlamentarnu tradiciju dobrog ponašanja, pa su početkom 1990-ih usvojena Pravila dobrog ponašanja.

Poslanica mr Branka Tanasijević je ukazala da se usvojeni Etički kodeks poslanika značajno razlikuje od verzije pripremljene od strane Radne grupe čiji je bila član, iz razloga što je Kolegijum predsjednika Skupštine korigovao pripremljeni dokument. Saglasna je da svrha Etičkog kodeksa nije u kažnjavanju i disciplinovanju poslanika, već je ključno njegovo preventivno dejstvo. On se ne odnosi na rad poslanika, već na njihovo ponašanje. Iako je ranije bila u dilemi po pitanju uvođenja sankcija, smatra da zbog nedavnih događaja treba da budu propisane adekvatne novčane kazne koje će imati i vaspitnu funkciju, a sakupljeni novac trebalo bi donirati u humanitarne svrhe. Saopštila je da je nekada crnogorski Parlament bio prepoznatljiv po kulturi dijaloga, ali su u posljednje vrijeme incidentne situacije postale pojava.

Podsjećajući da se imunitet poslanika odnosi na slobodu izražavanja u Skupštini i zaštitu od krivičnog gonjenja za mišljenje izneseno tokom vršenja dužnosti u Parlamentu, ekspert Reed je ukazao da je svrha postojanja imuniteta da se čuva integritet Parlamenta kao institucije, a ne poslanika kao pojedinca. 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 da glasaju za skidanje njihovog imuniteta.

Tokom diskusije o imunitetu poslanika sekretarka Administrativnog odbora i predsjednica Savjeta Agencije za sprječavanje korupcije Goranka Vučinić je saopštila da poslanici, članovi Administrativnog odbora Skupštine Crne Gore smatraju da GRECO prilikom upućivanja preporuka Crnoj Gori nije bio u potpunosti upoznat sa radom Administrativnog odbora u postupcima koji se tiču imuniteta. Istakla je da imunitet treba da zaštiti funkciju poslanika od neprimjerenog pritiska, kao i da sačuva integritet poslanika i Skupštine Crne Gore. Podsjetila je da je Ustavom Crne Gore utvrđeno da poslanik uživa imunitet i ne može biti pozvan na krivičnu ili drugu odgovornost ili pritvoren za izraženo mišljenje ili glasanje u vršenju svoje poslaničke funkcije i da se protiv poslanika ne može pokrenuti krivični postupak niti odrediti pritvor bez odobrenja Skupštine, osim ako je zatečen u vršenju krivičnog djela za koje je propisana kazna u trajanju dužem od pet godina zatvora. Takav imunitet uživaju i predsjednik Crne Gore, predsjednik i članovi Vlade, predsjednik Vrhovnog suda, predsjednik i sudije Ustavnog suda, vrhovni državni tužilac.

Informisala je da je Administrativni odbor 23. i 24. saziva Skupštine Crne Gore utvrdio Smjernice kojima je definisano da se daje odobrenje za pokretanje krivičnog postupka kad

zahtjev podnosi državno tužilaštvo; ne daje odobrenje za pokretanje krivičnog postupka protiv poslanika, po privatnoj tužbi i da se uvažavajući lični zahtjev lica koje uživa imunitet, daje odobrenje za pokretanje krivičnog postupka kad oštećeni kao tužilac preuzima krivično gonjenje. Prvi primjer skidanja imuniteta u Skupštini Crne Gore odnosio se na poslanika vladajuće koalicije, odnosno najveće političke partije u Crnoj Gori.

Kako bi obezbijedili povjerenje građana u Skupštinu, ekspert Reed smatra neophodnim da poslanici svoju funkciju vrše uz odgovarajuću radnu etiku, da radu u Parlamentu posvete vrijeme koje je srazmjerno poslaničkoj plati i da javni interes ne podređuju privatnom. Podsjetio je 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 da se sami izuzmu od glasanja, s obzirom da im se ne može zabraniti da glasaju, jer to ne bi bilo u skladu sa Ustavom.

Poslanici mr Branka Tanasijević i dr Suad Numanović su ukazali da su trenutno u Skupštini Crne Gore 42 poslanika koja učestvuju u njenom radu i glasanju i da je za donošenje određenih akata potrebna većina od ukupnog broja poslanika tako da bi se izuzimanjem iz glasanja određenog broja poslanika moglo dovesti u pitanje ostvarivanje javnog interesa. Time poslanici ne bi mogli obavljati svoju funkciju u punom kapacitetu. Poslanica Ana Nikolić je saopštila da su poslanici prije obavljanja te funkcije imali radno iskustvo u drugim oblastima, tako da je i ono važno prilikom donošenja odluka, a uvijek će glasati onako kako joj nalažu iskustvo i savjest.

Iako je primanje poklona u vezi sa vršenjem javne funkcije regulisano Zakonom o sprječavanju korupcije, ekspert je ukazao poslanicima da su dok vrše funkciju u svakoj situaciji poslanici i svaki poklon bi se mogao povezati sa vršenjem poslaničke funkcije. U vezi sa lobiranjem, sugerisao je poslanicima da vode evidenciju kontakata sa spoljnim subjektima, zainteresovanim da utiču na njih i njihove odluke, u čemu im mogu pomoći: Obrazac za službenu zabilješku o lobističkom kontaktu, Obrazac za prijavu nedozvoljenog lobiranja ili drugog kršenja Zakona o lobiranju i Obrazac za prijavu svih kontakata/prijedloga za izmjene zakona i drugih opštih pravnih akata, predatih od strane pravnih i fizičkih lica, pripremljeni od strane Agencije za sprječavanje korupcije.

Savo Milašinović, predstavnik Agencije za sprječavanje korupcije je istakao da prilikom donošenja odluke o tome da li je neko ponašanje koruptivno prvenstveno treba cijeliti da li je postojala namjera u takvom postupanju. Prilikom davanja i primanja poklona mora se uzeti u obzir crnogorsko običajno pravo i kulturološki kontekst. Saopštio je da poklon može biti i u vrijednosti do 50 eura, ali da je u vezi sa vršenjem javne funkcije i da predstavlja koruptivno ponašanje. Smatra da Zakonom o sprječavanju korupcije nije precizno definisano šta se može smatrati pod pojmom „u vezi sa vršenjem javne funkcije“. Povodom velikog broja prijava nevladinih organizacija upućenih Agenciji u kojima se navodi da je asfaltiranje određenih ulica izvršeno zato što u njima žive glasači određene partije, predstavnik Agencije je naglasio da je asfaltiranje puta javni interes, jer donosi dobrobit svim građanima.

O običajnom pravu, davanju poklona i gostoprimstvu u Crnoj Gori govorio je i poslanik Mirsad Murić.

Obuka je bila interaktivnog tipa, a u otvorenoj diskusiji i konstruktivnoj razmjeni mišljenja razmotreni su praktični primjeri koji su sadržali etičke izazove sa kojima se poslanici mogu suočiti u svakodnevnom redu.

Poslanici su saglasni da Smjernice treba da postoje kao vodič za dobro ponašanje, jer doprinose kolegijalnosti, homogenizaciji i zbližavanju, a u krajnjem i većem povjerenju građana u Parlament. Ne bi bilo dobro da poslanici donose zakone kojima drugim građanima nameću obaveze i pravila, a da ne postoje pravila za njih i njihovo ponašanje.

Izraženo je očekivanje poslanika da će im razmjena iskustava sa Obuke koristiti kada se suoče sa dilemama u pogledu primjene Etičkog kodeksa poslanika i standarda dobrog ponašanja, kao i u vršenju javne funkcije koja podrazumijeva poštovanje zakonskih propisa, Poslovnika Skupštine i Etičkog kodeksa poslanika.

Zaključeno je da bi trebalo razmotriti mogućnost da Smjernice dobrog ponašanja budu usvojene od strane nadležnih radnih tijela Skupštine, kao i da se razmotri potreba primjene obrazaca o loboranju, pripremljenih od strane Agencije za sprječavanje korupcije.

\*\*\*\*\*

Uoči održavanja obuke, **predsjednik Odbora za ljudska prava i slobode dr Halil Duković sastao se sa šeficom Programske kancelarije Savjeta Evrope u Crnoj Gori, Angelom Longo i projekt menadžerkom u Kancelariji Savjeta Evrope Anom Selić, 10. oktobra 2017. godine.**

Na sastanku održanom na zahtjev šefice Programske kancelarije Savjeta Evrope razgovarano je o budućoj saradnji Odbora za ljudska prava i slobode sa Kancelarijom Savjeta Evrope u Podgorici.

Predstavnica Kancelarije Savjeta Evrope je informisala da će 18. oktobra 2017. u Podgorici organizovati Obuku na temu „Etički standardi, dobro ponašanje i sprječavanje sukoba interesa“ i da će na istu pozvati članove Odbora za ljudska prava i slobode, Odbora za antikorupciju, Administrativnog odbora, kao i članove Odbora za rodnu ravnopravnost, shodno sugestiji predsjednika Odbora za ljudska prava i slobode. Obuka predstavlja nastavak aktivnosti započetih posjetom eksperta Savjeta Evrope Quentin Reed-a u decembru 2016, a nastavljenih održavanjem Radionice na temu „Etika i sprječavanje sukoba interesa“ u martu 2017. godine na kojoj su aktivno učestvovali članovi Odbora za ljudska prava i slobode i Odbora za antikorupciju. Saopštila je da planiraju uspostavljanje kontinuiranog godišnjeg programa edukacije o etici i integritetu za poslanike Skupštine Crne Gore kako bi se na taj način doprinijelo i ispunjavanju preporuka GRECO-a upućenih Crnoj Gori. Radi realizacije ovih aktivnosti, smatraju neophodnim i formalno definisanje saradnje sa Agencijom za sprječavanje korupcije čiji predstavnici će držati obuke za poslanike, dok će Kancelarija Savjeta Evrope finansijski podržati ove aktivnosti. Predstavnice Programske kancelarije Savjeta Evrope u Podgorici je interesovalo da li se planiraju izmjene Etičkog kodeksa poslanika, jer u tom pogledu mogu obezbijediti ekspertsku pomoć Savjeta Evrope na način što bi ekspert učestvovao u radu Radne grupe zadužene za pripremu izmjena Etičkog kodeksa poslanika ili bi uputio svoje komentare na radnu verziju Nacrta izmjena Kodeksa.

Šefica Programske kancelarije Savjeta Evrope Angela Longo je podsjetila da su eksperti Savjeta Evrope, među kojima su i članovi Venecijanske komisije, u prethodnom periodu pružali značajnu pomoć Crnoj Gori i izrazila spremnost da Kancelarija Savjeta Evrope u narednom periodu posreduje u komunikaciji nadležnih organa Crne Gore sa relevantnim tijelima Savjeta Evrope, naročito u pružanju ekspertske pomoći u svim oblastima ljudskih prava.

Predsjednik Odbora za ljudska prava i slobode dr Halil Duković je pozdravio i podržao inicijativu za uspostavljanje saradnje putem koje će se organizovati obuke za poslanike i predložio potpisivanje memoranduma o saradnji. Predsjednik Odbora je saopštio da je sadašnji Etički kodeks poslanika apsolutno neprimjenjiv. Međutim, smatra da ne bi bilo dobro donositi novi Etički kodeks poslanika u periodu kada opozicioni poslanici bojkotuju rad Parlamenta, jer isti treba da se primjenjuje i prema njima. Upoznao je sagovornice da je u julu 2017. godine izmijenjen Poslovnik Skupštine Crne Gore i da su njime preciznije definisane norme koje se tiču održavanja reda na sjednicama Skupštine, kao i na sjednicama radnih tijela Skupštine. Detaljno su propisane mjere koje predsjednik Skupštine, odnosno predsjednik radnog tijela može preduzeti u slučaju povrede reda na sjednici. Utvrđeno je vrijeme trajanja izrečenih mjera

i iznosi novčanih kazni koji se kreću od 10% do 50% od plate poslanika, u zavisnosti od izrečene mjere. Predsjednik Odbora dr Duković je informisao da je formirana Radna grupa koja radi na izmjenama Etičkog kodeksa poslanika i ekspertska pomoć predstavnika Savjeta Evrope, koji bi mogao dati komentare i sugestije na Nacrt dokumenta, bila bi dragocjena.

NAPOMENA: Sastavni dio Informacije su (**Tehnički dokument Savjeta Evrope**):  
**Smjernice dobrog ponašanja za poslanike Skupštine Crne Gore**, koje će biti postavljene na SAJT-u Skupštine CG

**SEKRETAR ODBORA**  
Slava Burić

**PREDSJEDNIK ODBORA**  
dr Halil Duković