



Centar za razvoj nevladinih organizacija (CRNVO)

Dalmatinska 78, 81 000 Podgorica, Crna Gora
tel/fax: + 382 20 219-120, 219-121, 219-122, 219-123
e-mail: crnvo@crnvo.me
web site: www.crnvo.me

**MINISTARSTVO PRAVDE
UPRAVA ZA ANTIKORUPCIJSKU INICIJATIVU**

Predmet: Prijedlog amandmana na Nacrt Zakona o sprječavanju korupcije

Poštovani,

U cilju unapređenja pravnog okvira za sprječavanje korupcije, Centar za razvoj nevladinih organizacija (CRNVO) je pripremio prijedloge amandmana na predloženi tekst Nacrta Zakona o sprječavanju korupcije.

Imajući u vidu značaj donošenja Zakona o sprječavanju korupcije, smatramo da je u procesu izrade Nacrta ovog zakona bilo neophodno sprovođenje postupka konsultovanja zainteresovane javnosti u početnoj fazi pripreme zakona, odnosno prije izrade nacrta zakona, u skladu sa članom 7 Uredbe o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u procesu pripreme zakona. Bez blagovremene uključenosti svih subjekata u društvu, ne mogu biti ostvareni željeni rezultati u procesima unaprjeđenja vladavine prava i sprječavanja korupcije, sukoba interesa u vršenju javnih funkcija, zaštite zviždača i drugih oblasti koje se žele unaprijediti donošenjem ovog zakona.

Osim izostanka faze konsultovanja, nije ispoštovan ni rok koji se odnosi na sprovođenje rasprave o tekstu zakona. Imajući u vidu član 11 stav 4 Uredbe o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u procesu pripreme zakona, kao i obim i važnost materije koja je obuhvaćena ovim Nacrtom, bilo je neophodno organizovati raspravu u trajanju najmanje 40 dana od dana objavljivanja javnog poziva za učešće u raspravi, kroz nekoliko okruglih stolova.

Naši prijedlozi amandmana odnose se na oblast zaštite zviždača. Nacrtom zakona o sprječavanju korupcije nije na precizan i sveobuhvatan način regulisan položaj i zaštita zviždača u Crnoj Gori. U Nacrtu zakona nedostaju precizne definicije izraza, a takođe postoji neusaglašenost između pojedinih izraza koji se odnose na oblast zaštite zviždača. Na pr. „zviždač“ je svako fizičko ili pravno lice koje savjesno **uputi prijavu o ugrožavanju javnog interesa**, u skladu sa ovim zakonom, dok je „povezano lice sa zviždanjem“ je lice koje pomaže u obavještavanju ili **prijavljivanju ugrožavanja javnog interesa ili korupcije** i bilo

koje drugo lice koje učini vjerovatnim da trpi odmazdu zbog svoje povezanosti sa zviždačem. Nacrt zakona ne sadrži jasna pravila za prijavljivanje ugoržavanja javnog interesa, sigurnosne procedure za zaštitu zviždača, uslove, načine, postupak za ostvarivanje prava na zaštitu, kao i prava na nagradu.

U nadi da ćete naše predloge razmotriti i prihvatiti, srdačno Vas pozdravljam.

Izvršna direktorka CRNVO
Ana Novaković

Prijedlog amandmana 1:

Član 1 Nacrta zakona o sprječavanju korupcije izmijeniti tako da glasi:

Ovim zakonom propisane su mjere i mehanizmi za unaprjeđenje vladavine prava, sprječavanja korupcije, sukoba interesa u vršenju javnih funkcija, kontrole imovinskog stanja javnih funkcionera, u n u t r a š n j e i eksterne zaštite zviždača i koordinacije i nadzora nad sprovođenjem planova integriteta.

Obrazloženje:

Zakonodavstvo o zaštiti zviždača treba biti sveobuhvatno, s obzirom da drugim zakonima koji tretiraju ovu materiju nije na odgovarajući način riješena njihova zaštita. Stoga, ovaj zakon treba da u potpunosti tretira zaštitu unutrašnjeg kao i spoljašnjeg prijavljivanja zviždača. Takođe, podsjećamo i da je Skupština Savjeta Evrope Rezolucijom 1729 (2010) u svojim preporukama pozvala sve članice na preispitivanje svojih propisa o zaštiti zviždača pridržavajući se prije svega načela da zakonodavstvo o zaštiti zviždača treba da bude sveobuhvatno. S obzirom da zakonska rješenja koja regulišu unutrašnje prijavljivanje ugrožavanja javnog interesa od strane zviždača I na koja se poziva nacrt zakona, *Zakon o radu i Zakon o državnim službenicima i namještenicima*, ne sadrže odredbe kojima se u potrebnoj mjeri regulišu procedure prijavljivanja, neophodno je ovim zakonom propisati norme koje na detaljniji način regulišu procedure unutrašnjeg prijavljivanja.

Prijedlog amandmana 2:

U članu 2 stav 1 alineje 12 i 13 Nacrta zakona o sprječavanju korupcije izmijeniti tako da glase:

- „zviždač“ je lice zapošljeno u državnom organu, organu lokalne samouprave, pravnom licu čiji je osnivač država ili lokalna samouprava ili drugom pravnom licu, koje, u vršenju poslova radnog mjesta, sazna da je došlo do ugrožavanja javnog interesa,
- „Ugrožavanje javnog interesa“, u smislu ovog zakona, obuhvata izvršenje krivičnog djela koje se goni po službenoj dužnosti, kao i vršenje kažnjivih djela u vezi sa izvršenim krivičnim djelom (pripremanje, saučesništvo, podstrekivanje, pomaganje i dr.).

Obrazloženje:

Sam pojam „zviždač“, kao ni sinonimni pojam „uzbunjivač“ koji se upotrebljava u uporednoj teoriji i praksi, nije explicite prepoznat u crnogorskom pozitivnom pravu. Elementi definisanja ovog pojma, sadržani su u više propisa ali na bitno drugačiji način. Smatramo da je glavni nedostatak postojeće definicije zviždača u Nacrtu zakona njena neusklađenost sa Zakonom o radu i Zakonom o državnim službenicima i namještenicima, a na osnovu kojih se u skladu sa članom 29 Nacrta zakona o sprječavanju korupcije vrši unutrašnje prijavljivanje o ugrožavanju javnog interesa od strane zviždača.

Naime, Zakon o radu i Zakon o državnim službenicima regulišu prijavljivanje i pružaju zaštitu samo zaposlenih koji u dobroj namjeri prijave da postoji osnov sumnje za postojanje krivičnog djela sa obilježjima korupcije (član 102 a Zakona o radu), odnosno zaposlenim koji u vršenju poslova dođu do saznanja da je izvršeno krivično djelo protiv službene dužnosti ili krivično djelo ili radnja sa obilježjima korupcije (član 79 Zakona o državnim službenicima i namještenicima). Dakle, unutrašnje prijavljivanje na osnovu ovih zakona se odnosi samo na fizička, a ne i na pravna lica. Takođe, i Strategija za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2010-2014. prepoznaje zviždače kao lica u radnom odnosu. Pored toga, treba imati u vidu uporednu teoriju i praksu koja zviždače definiše takođe kao fizička lica u radnom odnosu.

Definicija javnog interesa u tekstu Nacrta je suviše uopštena i ostavlja mogućnost brojnih zloupotreba, te je neophodno precizirati, odnosno pod ugrožavanjem javnog interesa obuhvatiti izvršenje krivičnih djela koje se goni po službenoj dužnosti, kao i vršenje kažnjivih djela u vezi sa izvršenim krivičnim djelom. Definicije koje se navode u trenutnom tekstu Nacrta otvaraju rizik od otežane primjenjivosti u praksi, naročito uzme li se u obzir neusklađenost sa zakonima na osnovu kojih se vrši unutrašnje prijavljivanje, te brojne mogućnosti različitog tumačenja, što je izrazito nepovoljna okolnost u praktičnoj primjeni Zakona

Prijedlog amandmana 3:

U članu 24 Nacrta zakona o sprječavanju korupcije dodaje se novi stav 2 koji glasi: Prijavlivanje javnosti je dostavljanje obavještenja sredstvima javnog informisanja, putem interneta, na javnim skupovima ili na drugi način kojim se obavještenje može učiniti dostupnim javnosti.

Obrazloženje:

Imajući u vidu da je namjera na najširi način obezbjediti spoljašnje prijavljivanje povrede javnog interesa od strane zviždača, neophodno je u članu 24 takođe i precizirati šta se podrazumijeva pod prijavljivanjem javnosti (na pr.prijava medijima, prijava na javnim skupovima, putem interneta itd.)

Prijedlog amandmana 4:

U članu 25 Nacrta zakona o sprječavanju korupcije dodaju se novi stavovi 2 i 3 koji glasi:

Zviždač je sumnju o ugrožavanju javnog interesa prijavio u dobroj namjeri ukoliko:

- prijava sadrži podatke, odnosno dokaze koji bi kod svake osobe sa sličnim obrazovanjem i znanjima pobudili uvjerenje da je ugrožen javni interes;
- je zviždač provjerio, u granicama svojih mogućnosti, istinitost, potpunost i ažurnost informacija, odnosno dokaza o ugrožavanju javnog interesa;
- zviždač ili povezano lice nije tražio korist za sebe ili drugoga kako ne bi izvršio obavještanje

Obrazloženje:

Dokazivanje prijave u dobroj namjeri vjeri u praksi će biti jedno od problematičnih pitanja. Stoga, u cilju potpunog regulisanja postupka prijavljivanja, neophodno je precizirati šta se podrazumijeva pod prijavom u dobroj namjeri. Izostanak definisanja pojma savjesnosti-dobre namjere može dovesti do proizvoljnog tumačenja u praksi i zloupotreba. Princip koji mora biti ispoštovan je da se prijava vrši u dobroj namjeri. Naime, koristeći se pregledom uporedne prakse, konstatovano je da osnovna poruka rješenja o zaštiti bude prijavljivanje sumnje o ugrožavanju javnog interesa u dobroj namjeri. S tim u vezi svaka zloupotreba prijave osnova sumnje mora biti sankcionisana. Razlog za prijavljivanje mora biti savjesno otkrivanje opasnosti i briga za opšte dobro.

Prijedlog amandmana 5:

Članom 29 stav 2 Nacrta zakona o sprječavanju korupcije predviđen je rok od 1 godine od primjene ovog zakona da organi vlasti i druga pravna lica dužni donesu unutrašnje procedure o postupku prijavljivanja ugrožavanja javnog interesa. Ovakvo rješenje ostavlja dodatni prostor za odugovlačenje u implementaciji, trebalo bi ovim zakonom da budu regulisane procedure koje su obavezujuće za sve, naročito imajući u vidu nemogućnosti kontrole velikog broja pravnih lica na koja bi se ova obaveza odnosila, neravnopravan položaj u koji bi zaposleni mogli biti dovedeni donošenjem neadekvatnih, nejasnih procedura.

Rokovi za izvršenje odredbi iz čl. 29 stav 2 i stav 5 nisu adekvatno određeni, naročito imajući u vidu odredbe članova 99 i 100 koji na osnovu kojih proizilazi da smjernice za donošenje unutrašnjih procedura kojima se propisuje postupak unutrašnjeg prijavljivanja mogu biti donešene najranije 6 mjeseci od dana početka primjene ovog zakona. Neophodno definisati precizne i realne rokove za realizaciju donošenje unutrašnjih procedura kao bi se mogućnost odugovlačenja sa implementacijom svelo na najmanju moguću mjeru.

Prijedlog amandmana 6:

U članu 29 Nacrta Zakona sprečavanju korupcije dodaje se novi stav 6 koji glasi:

Smjernice za donošenje unutrašnje procedure kojima se propisuje postupak unutrašnjeg prijavljivanja do 90 dana od dana početka primjene ovog zakona.

Obrazloženje:

Rok za donošenje smjernica mora biti određen jer se u protivnom ostavlja prostor za odugovlačenje sa implementacijom ove odredbe, odnosno do istu situaciju kao i sa obvezom donošenja planova integriteta predviđenih Zakonom o državnim službenicima i namještenicima koji najveći broj obveznika još uvijek nije donio.

Prijedlog amandmana 7:

U članu 32 Nacrta Zakona sprečavanju korupcije stav 2 se mijenja i glasi:

Agencija, u skladu sa zahtjevom zviždača ili sopstvenoj procjeni, i u slučaju kada zviždač nije zahtijevao da mu se obezbijedi anonimnost, ne otkriva identitet zviždača.

Obrazloženje:

Stavom 2 Nacrta zakona nije dovoljno precizno definisano u kojoj situaciji Agencija može po sopstvenoj procjeni otkriti identitet zviždača. Neophodno je precizno definisati da Agencija ne može otkriti identite zviždača bez njegove predhodne saglasnosti kako bi se onemogućila proizvoljnost i obezbijedila potpuna pravna sigurnost.

Prijedlog amandmana 8:

Član 35 Nacrta Zakona sprečavanju korupcije se mijenja i glasi:

Kada pravnu ili faktičku radnju na štetu zviždača ili povezanog lica sa zviždačem, odnosno drugog lica koje uživa zaštitu na osnovu ovog zakona ne vrši neposredno organ vlasti ili drugo pravno lice, već treće lice, ta radnja će se smatrati posljedicom preduzetog zviždanja ukoliko organa vlasti, odnosno drugo pravno lice dokaže da ne postoji veza između organa vlasti, odnosno drugo pravno lice i trećeg lica.

Obrazloženje:

Ukoliko u Nacrtu zakonu o sprječavanju sukoba interesa ostane i dalje formulacija da je teret dokazivanja veze između organa vlasti ili drugog pravno lice i trećeg lica koje pravnom ili faktičkom radnjom učini štetu zviždaču ili sa njim povezanog lica ostavlja se široki prostor za vršenje pritiska preko trećih lica, a samim tim i dovodenje zviždača u nepovoljan položaj. Teret dokazivanja ne postojanja povezanosti mora biti na organu vlasti ili drugom pravnom licu.

Prijedlog amandmana 9:

U članu 43 stav 1 Nacrta zakona o sprječavanju korupcije izmijeniti tako da glasi:

Organ vlasti mora nagraditi zviždača zahvaljujući kojem je otklonjeno ugrožavanje javnog interesa.

Zviždač, čije je prijava dovela do pribavljanja javnih prihoda ili prihoda pravnog lica i preduzetnika, a taj prihod bi izostao da nije bilo zviždanja ima pravo na novčanu nagradu od lica koje je ostvarilo prihod.

Pravo zviždača da potražuje nagradu stiče od momenta pribavljanja prihoda iz stava 1 ovog člana i donošenja konačne odluke u postupku meritorne zaštite, ukoliko se takav postupak vodi.

Ukoliko je prijava zviždača dovela do vođenja postupka koji je pravosnažno okončan i rezultirao oduzimanjem imovine, pravo na nagradu stiče se trenutkom pravosnažnosti odluke o trajnom oduzimanju imovine.

Nagrada za zviždača se određuje se prema doprinosu zviždača u odnosu na visinu pribavljenih prihoda odnosno oduzete imovine, umanjenih za nužne troškove i troškove postupka.

Nagrada ne može biti manja od 1% niti veća od 10% od pribavljenog prihoda.

Obrazloženje:

Ukoliko u Nacrtu zakonu o sprječavanju sukoba interesa ostane i dalje formulacija da organ može nagraditi zviždača zahvaljujući kojem je otklonjeno ugrožavanje javnog interesa, za posljedicu ćemo u praksi imati situacije da će organ vlasti u svakom pojedinačnom slučaju na osnovu zahtjeva cijeliti da li će nagraditi zviždača. Stoga je neophodno ustanoviti obavezu za organ vlasti da nagradi zviždača zahvaljujući kojem je otklonjen javni interes. Takođe, imajući u vidu činjenicu da su do sada prijave od strane zviždača bile izuzetno rijetka pojava, neophodno je ovim zakonom, pored adekvatne zaštite i motivisati zviždače da prijave ugrožavanje javnog interesa.

