|  |  |
| --- | --- |
| IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA | |
| PREDLAGAČ PROPISA | **Ministarstvo pravde** |
| NAZIV PROPISA | **Predlog Zakona o sprečavanju korupcije** |
| 1. Definisanje problema   * Koje probleme treba da riješi predloženi akt? * Koji su uzroci problema? * Koje su posljedice problema? * Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri? * Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa (“status quo” opcija)? | |
| - Potreba donošenja novog Zakona o sprečavanju korupcije jeste da se unaprijedi rad Agencije za sprečavanje korupcije, doprinese uklanjanju nedostataka uočenih u dosadašnjoj praksi, kao i da se generalno unaprijede normativni i pravni mehanizmi u smislu obezbjeđenja adekvatnih preduslova za što efikasnije suzbijanje i prevenciju korupcije.  Razlog donošenja zakona je i usaglašavanje sa najboljim međunarodnim iskustvima i praksama u cilju propisivanja najboljih normativnih rješenja, sprečavanja potencijalne korupcije, kao i efikasnog sprovođenja Zakona u praksi.  Najvažniji razlozi za donošenje novog Zakona o sprečavanju korupcije jesu usaglašavanje sa preporukama Savjeta Evrope, sadržanim u Analizama izrađenim od strane eksperata SE.  Usaglašavanje je potrebno ne samo u odnosu na određena dokumenta, već i u odnosu na neka prevaziđena rješenja koja sudska praksa sama, bez intervencije zakonodavca, ne može uspješno da riješi i prilagodi ih novonastalim prilikama.  Sugestije i predlozi koji dolaze iz prakse u pogledu potrebe određenih intervencija u Zakonu takođe su našle mjesto u Predlogu zakona. Opravdano je dalje unapređivanje određenih rješenja, usklađivanje sa drugim propisima i otklanjanje eventualnih neusklađenosti.  Funkcionalan sistem za prijavljivanje povreda javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije je bitan segment u održavanju jakog demokratskog društva. Osobe koje prijavljuju te povrede zaštićene su odredbama Zakona o sprečavanju korupcije, kojim je regulisan postupak podnošenja prijave zviždača, način postupanja po istoj kao i postupak po zahtjevu za zaštitu zviždača. Ovim izmjenama će se dodatno proširiti obim materijalne primjene zakona, prava i obaveza zviždača, te predvidjeti novi kanal prijavljivanja povreda javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije (javno objelodanjivanje), te osnažiti sistem sudske zaštite zviždača.  Novim Zakonom o sprečavanju korupcije proširena je definicija javnog funkcionera na notare, javne izvršitelje i stečajne upravnike. Imajući u vidu da je notarima i javnim izvršiteljima posebnim zakonima propisana obaveza da Agenciji podnesu izvještaj o imovini i prihodima, a da se istim zakonom ne poznaju kao javni funkcioneri, ovo onemogućava Agenciji da sprovodi provjere, administrativne i prekršajne radnje u vezi sa prijavama ovih lica.  Član koji se odnosi na značenje izraza u ovom Predlogu zakona, dopunjen je definicijama za imovinu, zviždača, radno okruženje, zaposlenog, zviždačevog pomagača, povezana lica sa zviždačima, informacije o povredama, poslodavca, štetu koju trpi zviždač, ugrožavanje javnog interesa, opravdanog razloga i organizacione jedinice.  U određenim članovima Zakona propisani su rokovi, što je bila preporuka međunarodnih institucija.  Uvedena je obaveza organima vlasti da svake druge godine donose novi plan integriteta i propisan je rok u kojem je isti potrebno dostaviti Agenciji, imajući u vidu da važeći Zakon dozvoljava a ne obavezuje izmjenu plana integriteta.  Propisano je da se na prava, obvaveze i odgovornosti zaposlenih u Agenciji primjenjuju Zakon o radu u cilju usklađivanja sa GRECO preporukom, kako bi se na taj način dodatno osigurala nezavisnost Agencije, koji zakon zaposlenima pruža sigurnost kroz sudsku zaštitu.  - Uzroci problema dijela Zakona o sprečavanju korupcije koji se odnosi na regulisanje položaja zviždača prvenstveno se ogledaju u nedostatku pojmovnog određenja relevantnih instituta, a koji bi trebali biti konsolidovani unutar člana 6 - “Definicija izraza”.  U vezi sa tim, postojeća definicija pojma zviždač nije adekvatno postavljena, odnosno istom nije precizirano da zviždač može biti lice koje nepravilnosti prijavljuje samo u vezi sa radom, odnosno unutar svog radnog okruženja. Ovakva definicija ostavlja mogućnost širokog tumačenja, a samim tim i potencijalnih zloupotreba, na način što bi svako lice moglo da se predstavi kao zviždač, bez obzira na to da li je informacije o nepravilnostima steklo u vezi sa radom, odnosno unutar svog radnog okruženja. U vezi sa navedenim je i uočeni nedostatak pravnih normi kojima bi se sankcionisala zloupotreba, odnosno podnošenje prijava koja sadrže informacije za koje je podnosilac znao ili morao znati da nisu istinite. Takođe, pojmovno određenje ostalih lica koja uživaju zaštitu u skladu sa odredbama ovog zakona nije dovoljno široko postavljeno, pa bi se istim morala obuhvatiti i druga lica koja bi potencijalno mogla pretrpjeti štetu usljed prijave zviždača, kao što su njegov pomagač i povezana lica (kolege, rođaci,…).  Dalje, načini, odnosno “kanali” prijavljivanja koji su predviđeni u važećem zakonu nisu dovoljno razrađeni, pa odredbe kojima je uređeno prijavljivanje poslodavcu ne propisuju obavezu da isti zviždača obavijesti o prijemu prijave, te da vodi evidenciju o prijavama i postupanjima po njima. Takođe, norma kojom je propisana obaveza poslodavca da odredi nepristrasno lice koje će postupati po prijavama ne uzima u obzir veličinu, odnosno broj zaposlenih lica, kao ni mogućnost da poslodavac odredi cijelu organizacionu jedinicu koja će biti nadležna da postupa po prijavama. Zbog nedostataka navedenih pravnih normi može doći do otežanog postupanja po prijavama zviždača, na primjer, u situaciji kada kod lica koje je određeno za postupanje po prijavama dođe do privremene spriječenosti za rad.  Takođe, mjere zaštite zviždača koje su propisane važećim zakonom nisu dovoljno efikasne, a to iz razloga što Agencija za sprečavanje korupcije kojoj zviždač podnosi zahtjev za zaštitu, ne posjeduje represivni mehanizam prema štetniku, već jedino ima mogućnost obavještavanja organa koji vrši nadzor nad poslodavcem, javnosti i podnošenje izvještaja Skupštini Crne Gore. Dalje, oblici štete koji su pobrojani u važećem zakonu nisu dovoljno široko postavljeni, te bi istima valjalo obuhvatiti i ostale vidove štete koja može biti pričinjena zviždaču (zastrašivanje, prinuda,…). Osim toga, sudska zaštita zviždača ograničena je samo na slučajeve diskriminacije i zlostavljanja na radu koji su uređeni posebnim propisima, a važeči zakon ne predviđa mogućnost zviždaču da podnese posebnu tužbu kojom će tražiti zaštitu pred sudom. Ovakav, sistem zaštite mogao bi odvratiti potencijalne zviždače, a zbog straha od nanošenja štete od strane poslodavca na koga se prijava odnose, zbog neadekvatne zaštite.  - Bez donošenja novog Zakona o sprečavanju korupcije („status quo“ opcija) ne bi se mogli unaprijediti normativni i pravni mehanizmi u smislu obezbjeđenja adekvatnih preduslova za što efikasnije suzbijanje i prevenciju korupcije, ne bi se obazbijedila dovoljna zaštita za zviždače, a takođe se ne bi moglo obezbijediti usaglašavanje ovog propisa sa priznatim međunarodnim i evropskim standardima. U konačnom, opcija „status quo“ ne može biti prihvaćena, imajući u vidu probleme koji su trebali da se riješe, a koji nijesu mogli biti otklonjeni bez izmjene regulatornog okvira. | |
| 2. Ciljevi   * Koji ciljevi se postižu predloženim propisom? * Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo. | |
| - Unaprijeđuje se rad Agencije za sprečavanje korupcije, doprinesi se uklanjanju nedostataka uočenih u dosadašnjoj praksi, takođe unapređuju su normativni i pravni mehanizmi u smislu obezbjeđenja adekvatnih preduslova za što efikasnije suzbijanje i prevenciju korupcije.  Ovim izmjenama će se dodatno proširiti obim materijalne primjene zakona, prava i obaveza zviždača, te predvidjeti novi kanal prijavljivanja povreda javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije (javno objelodanjivanje), te osnažiti sistem sudske zaštite zviždača.  Novim Zakonom o sprečavanju korupcije proširena je definicija javnog funkcionera na notare, javne izvršitelje i stečajne upravnike. Imajući u vidu da je notarima i javnim izvršiteljima posebnim zakonima propisana obaveza da Agenciji podnesu izvještaj o imovini i prihodima, a da se istim zakonom ne poznaju kao javni funkcioneri, ovo onemogućava Agenciji da sprovodi provjere, administrativne i prekršajne radnje u vezi sa prijavama ovih lica.  Član koji se odnosi na značenje izraza u ovom Predlogu zakona, dopunjen je definicijama za imovinu, zviždača, radno okruženje, zaposlenog, zviždačevog pomagača, povezana lica sa zviždačima, informacije o povredama, poslodavca, štetu koju trpi zviždač, ugrožavanje javnog interesa, opravdanog razloga i organizacione jedinice.  U određenim članovima Zakona propisani su rokovi, što je bila preporuka međunarodnih institucija.  Uvedena je obaveza organima vlasti da svake druge godine donose novi plan integriteta i propisan je rok u kojem je isti potrebno dostaviti Agenciji, imajući u vidu da važeći Zakon dozvoljava a ne obavezuje izmjenu plana integriteta.  Propisano je da se na prava, obvaveze i odgovornosti zaposlenih u Agenciji primjenjuju Zakon o radu u cilju usklađivanja sa GRECO preporukom, kako bi se na taj način dodatno osigurala nezavisnost Agencije, koji zakon zaposlenima pruža sigurnost kroz sudsku zaštitu.  - Obaveza donošenja Zakona sprečavanju korupcije proizilazi iz Programa pristupanje Crne Gore Evropskoj uniji 2023-2024. | |
| 3. Opcije   * Koje su moguće opcije za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema? (uvijek treba razmatrati “status quo” opciju i preporučljivo je uključiti i neregulatornu opciju, osim ako postoji obaveza donošenja predloženog propisa). * Obrazložiti preferiranu opciju? | |
| - U cilju stvaranja što efikasnijeg pravnog okvira, donošenjem Zakona o sprečavanju korupcije omogućiće se usklađivanje u najvećoj mjeri sa standardima Evropske unije i Savjeta Evrope kao i jačanje prevetnivnog mehanizma u borbi protiv korupcije.  - Opcija donešenje zakona je preferirana opcija u pogledu prevencije određenih ljudskih ponašanja uz očekivanje da će se određeni članovi društva uzdržati od vršenja ponašanja koja su proglašena krivičnim djelima. | |
| 4. Analiza uticaja   * Na koga će i kako će najvjerovatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektne. * Koje troškove će primjena propisa izazvati građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima). * Da li pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti. * Da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija. * Uključiti procjenu administrativnih opterećenja i biznis barijera. | |
| - Donošenjem zakona omogućiće se efikasniji pravni okvir za sprečavanja potencijalne korupcije, podizanja transparentnosti rada institucija i efikasnog sprovođenja Zakona u praksi.  - Donošenjem zakona neće se stvoriti troškovi građanima i privredi.  - Donošenjem ovog zakona neće se stvoriti administrativna opterećenja i biznis barijere.  - Donošenjem ovog zakona neće se stvoriti opterećenja novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija. | |
| 5. Procjena fiskalnog uticaja   * Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju propisa i u kom iznosu? * Da li je obezbjeđenje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda? Obrazložiti. * Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze? Obrazložiti. * Da li su neophodna finansijska sredstva obezbijeđena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskanu godinu? * Da li je usvajanjem propisa predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteći finansijske obaveze? * Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore? * Dbrazložiti metodologiju koja je korišćenja prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda. * Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda? Obrazložiti. * Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa? * Da li su dobijene primjedbe uključene u tekst propisa? Obrazložiti. | |
| - Za implementaciju ovog zakona iz Budžeta nije potrebno obezbjeđivati dodatna sredstva.  - Za implementaciju ovog zakona nije potrebno obezbjeđivati finansijska sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda.  - Implementacijom ovog zakona ne proizilaze međunarodne finansijske obaveze.  - Za implementaciju ovog zakona nijesu neophodna finansijska sredstva, iz čega proizilazi da nije potrebno obezbijediti u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno za narednu fiskanu godinu.  - Usvajanjem propisa nije predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteći finansijske obaveze.  - Implementacijom ovog zakona neće se ostvariti prihod za budžet Crne Gore.  - Nisu postojale sugestije Ministarstva finansija na Predlog ovog zakona. | |
| 6. Konsultacije zainteresovanih strana   * Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertska podrška i ako da, kako. * Naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA procesa i kako (javne ili ciljane konsultacije). * Naznačiti glavne rezultate konsultacija, i koji su predlozi i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni odnosno nijesu prihvaćeni. Obrazložiti. | |
| - U izradi propisa korišćena je eksterna ekspertska podrška.  - Ministarstvo pravde formiralo je Radnu grupu za izradu Predloga Zakona o sprečavanju korupcije sastavljenu od predstavnika Vrhovnog suda Crne Gore, Višeg suda CG, Višeg suda za prekršaje, Upravnog suda, Vrhovnog državnog tužilaštva, Specijalnog državnog tužilaštva, Agencije za sprječavanje korupcije, Vlade Crne Gore.  - U skladu sa Uredbom o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija, Ministarstvo je dalo na javnu raspravu 4. maja 2023. godine Predlog Zakona o sprečavanju korupcije. Nakon isteka predviđenog roka nije bilo predloženih predstavnika nevladinih organizacija za člana radnog tijela. | |
| 7. Monitoring i evaluacija   * Koje su potencijalne prepreke za implementaciju propisa? * Koje će mjere biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi? * Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva? * Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa? | |
| - Nema potencijalnih prepreka za implementaciju propisa.  - Mjere koje će biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi su prije svega promocija novih rješenja iz zakonskog teksta kao važnog preventivnog mehanizma.  - Indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva koji se namjeravaju postići donošenjem novog Zakona o sprečavanju korupcije, konkretno normi koje se odnose na regulisanje položaja zviždača, ogledali bi se u povećanom broju “opravdanih” prijava, te rasterećivanju Agencije za sprečavanje korupcije u smislu preduzimanja radnji za zaštitu zviždača, na način što će zviždači koji pretrpe štetu moći da se obrate neposredno sudu podnošenjem tužbe, pa će na taj način njihova zaštita biti efikasnija, a potencijalni zviždači motivisani da češće prijavljuju ugrožavanje javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije.  - Za monitoring propisa je nadležno Ministarstvo pravde. | |
|  | |

Podgorica, 22.3.2024. godine

**MINISTAR,**

**Andrej Milović**