



Crna Gora
Agencija za sprječavanje korupcije

Broj: 03-04-2104
16.12.2021. godine

Datum: 28-12-2021

Shodno članu 78 i 79 Zakona o sprječavanju korupcije (Sl. List CG, br. 53/14 i 42/17) i članu 10 Statuta Agencije za sprječavanje korupcije, postupajući po službenoj dužnosti, Agencija za sprječavanje korupcije donosi:

**MIŠLJENJE NA ZAKON O NACIONALNOM JAVNOM EMITERU RADIO I
TELEVIZIJA CRNE GORE („SLUŽBENI LIST CG“ BR. 80/20)**

Imajući u vidu da je Nacionalni javni emiter Radio i Televizija Crne Gore, emiter sa posebnom odgovornošću prema građanima sa misijom da bude kredibilan izvor svih bitnih vijesti, da obezbjeđuje visok kvalitet programskih sadržaja, da istovremeno njeguje i edukativnu i kulturnu ulogu u društvu, te profesionalnim radom i integritetom obezbjedi povjerenje građana, što podrazumijeva i transparentnost trošenja javnih sredstava, to se sa pravom može nazvati medijom od javne koristi. U odnosu na navedeno, Agencija za sprječavanje korupcije je prepoznala interes da sagleda odredbe Zakona o Nacionalnom javnom emiteru Radio i televizija Crne Gore (u daljem tekstu: RTCG), Statuta RTCG i Poslovnika o radu Savjeta RTCG u cilju unaprijeđenja budućih procesa izbora i imenovanja organa upravljanja i rukovođenja RTCG, generalnog direktora i Savjeta, kao važnih nosilaca nezavisnosti javnog emitera.

S tim u vezi Agencija je utvrdila da je, za razliku od procedure imenovanja članova Savjeta RTCG (član 27 do član 47) koja je jasno razrađena u Zakonu, procedura izbora i imenovanja generalnog direktora RTCG nedovoljno razrađena članom 50 Zakona i članom 26 Statuta RTCG (br. 01-7250 od 17.12.2020. godine i 01-5893 od 27.08.2021. godine).

S tim u vezi, Agencija je mišljenja da je neophodno u Zakonu, odnosno odgovarajućem podzakonskom aktu definisati jasne procedure koje se odnose na imenovanje generalnog direktora RTCG, a koje treba da obuhvate: obrazovanje stručne i nezavisne komisije za ocjenu podijetih prijava po konkursu, uspostavljanje kriterijuma za ocjenjivanje kandidata, kao i objavljivanje odgovarajuće dokumentacije kandidata na osnovu koje je sproveden postupak ocjenjivanja kandidata.

Navedenim bi bila obezbijeđena veća transparentnost samog procesa izbora i imenovanja, a samim tim smanjio bi se prostor za arbitrarno i potencijalno proizvoljno odlučivanje Savjeta, kao pogodno tle za razne vrste zloupotreba, koje

uslovljava pojavu trgovine uticajem, što u krajnjem snažno utiče na svakodnevni život građana.

OBRAZLOŽENJE

I POSTUPAK

Zakonom o sprječavanju korupcije regulisana je nadležnost Agencije za sprječavanje korupcije (u daljem tekstu Agencija) da shodno članu 78 stav 1 Zakona o sprječavanju korupcije:

- "...daje inicijative za izmjenu i dopunu zakona, drugih propisa i opštih akata, radi otklanjanja mogućih rizika za nastanak korupcije ili njihovog usklađivanja sa međunarodnim standardima iz oblasti antikorupcije;
- daje mišljenje na nacрте zakona i drugih propisa i opštih akata radi usklađivanja sa međunarodnim standardima iz oblasti antikorupcije;..."

Takođe, članom 79 istog Zakona utvrđeno je da Agencija može, po sopstvenoj inicijativi ili na zahtjev organa vlasti, privrednog društva, pravnog lica, preduzetnika ili fizičkog lica, dati mišljenje radi unaprjeđenja prevencije korupcije, smanjenja rizika od korupcije i jačanja etike i integriteta u organima vlasti i drugim pravnim licima, koje sadrži analizu rizika od korupcije, mjere za otklanjanje rizika od korupcije i sprječavanje korupcije.

Agencija se u svojim Mišljenjima može pozvati na odredbe Ustava i relevantnih zakona, ali ne u smislu procjene ustavnosti i zakonitosti, već u smislu primjene i ostvarivanja svrhe člana 79 Zakona o sprječavanju korupcije. Takođe, u cilju jačanja mehanizama prevencije korupcije, a koji su prepoznati međunarodnim konvencijama i dokumentima Agencija u mišljenjima nastoji da na iste ukaže i djelujući preporukama uvede i osnaži institute prevencije korupcije u crnogorskom zakonodavstvu.

U članu 6 stav 1 tačka 1 Zakona o sprječavanju korupcije kaže se da je javni interes materijalni i nematerijalni interes za dobro i prosperitet svih građana pod jednakim uslovima.

Imajući u vidu da je Nacionalni javni emiter RTCG emiter koji ima bitnu ulogu u informisanju javnosti na nepristrasan, blagovremen i tačan način, te u svom radu treba da razvija visokokvalitetne programske sadržaje u cilju zadovoljenja različitih potreba i ukusa publike, sa pravom se može nazvati medijom od javne koristi.

RTCG, kao javni emiter ima odgovornost prema građanima da bude kredibilan izvor svih bitnih vijesti, da istovremeno njeguje i edukativnu i kulturnu ulogu u društvu, te profesionalnim radom i integritetom, što podrazumijeva i transparentnost trošenja javnih sredstava, obezbijedi povjerenje građana.

Dodatno, javni emiter ima odgovornost u procesu izgradnje profesionalne medijske zajednice, postavljanju standarda profesije, odbrani medijskog integriteta, a samim tim i javnog interesa.

Kako je Agencija za sprječavanje korupcije donosila mišljenje po pojedinačnom zahtjevu br. 02-01-1565/2 od 19.7.2021. godine, a radi utvrđivanja eventualnog sukoba interesa u procesu izbora direktora RTCG po javnom konkursu, te kako je sam proces za izbor direktora RTCG izazvao veliku pažnju javnosti, a imajući u vidu gore navedeni značaj i ulogu javnog emitera u samom društvu, Agencija je prepoznala interes da sprovede postupak po službenoj dužnosti na osnovu člana 78 i 79 Zakona o sprječavanju korupcije, te sagleda odredbe Zakona o Nacionalnom javnom emiteru RTCG, Statuta RTCG i Poslovnika o radu Savjeta RTCG u cilju unaprjeđenja budućih procesa izbora i imenovanja organa upravljanja i rukovođenja RTCG, generalnog direktora i Savjeta, kao važnih nosilaca nezavisnosti javnog emitera.

II ANALIZA ZAKONA O NACIONALNOM JAVNOM EMITERU RADIO I TELEVIZIJA CRNE GORE („SLUŽBENI LIST CG“ BR. 80/20), STATUTA RTCG I POSLOVNIKA O RADU SAVJETA RTCG

Zakon o nacionalnom javnom emiteru RTCG („Službeni list CG“ br. 80/20), obezbjeđuju institucionalnu, odnosno uređivačku i finansijsku nezavisnost javnog servisa, koji su osnov za ostvarivanje stabilnosti, nezavisnosti i transparentnosti rada RTCG.

U članu 2 stav 3 Zakona djelatnost RTCG određuje se kao pružanje javnih audiovizuelnih usluga kojima se zadovoljavaju demokratske, socijalne, kulturne, obrazovne i druge potrebe od javnog interesa svih segmenata crnogorskog društva, obezbjeđuje ostvarivanje prava i interesa građana i drugih subjekata u oblasti informisanja, bez obzira na njihovu političku, vjersku, kulturnu, rasnu ili polnu pripadnost.

Dodatno, u članu 7 istog Zakona navodi se da RTCG saglasno Zakonu i Statutu RTCG utvrđuje unutrašnju organizaciju i način rada. U članu 9 navodi se da ostvarivanje javnog interesa, u smislu ovog zakona, podrazumijeva nezavisnu i samostalnu proizvodnju, uređivanje i prenos programa i multimedijalnih sadržaja koji nijesu u službi političkih, ekonomskih ili drugih interesa moći... da su javne usluge programske obaveze RTCG koje ispunjavaju demokratske, socijalne i

kulturne potrebe crnogorskog društva i garantuju pluralizam, uključujući kulturnu i jezičku raznolikost... da je RTCG dužna da, uz primjenu visokih standarda profesionalne etike i kvaliteta, bez bilo kojeg oblika diskriminacije, proizvodi i emituje programske sadržaje...

U članu 23 Zakona navodi se da su organi RTCG Savjet RTCG i generalni direktor RTCG. Zakon utvrđuje broj članova Savjeta (član 27), kriterijume za imenovanje, nadležnost Skupštine da imenuje članove Savjeta (član 30), postupak imenovanja, ponavljanje postupka, prestanak mandata, razrješenje i imenovanje novog člana Savjeta (član 30 – član 47).

U članu 29 Zakona definisani su kriterijumi za nespojivost funkcija kad su u pitanju članovi Savjeta RTCG, koji striktnije predviđaju ograničenja za imenovanje u odnosu na član 15 Zakona o sprječavanju korupcije, što je posebno dobro imajući u vidu da su je svrha pomenutih kriterijuma da smanji potencijalnu mogućnost koja dovodi ili može dovesti do toga da se vršenjem predmetne funkcije pogoduje privatnim interesima ovih lica ili sa njima povezanih lica, a činjenica da su u Zakonu o nacionalnom javnom emiteru RTCG u članu 29 predviđeni striktniji uslovi kojima se predviđaju ograničenja u trajanju od 3 godine od prestanka navedenih funkcija istom se u zakonskom smislu dodatno podvlači značaj integriteta lica koja obavljaju funkciju članova Savjeta RTCG, kao i funkciju generalnog direktora (član 50 stav 4 Zakona).

Drugi član Zakona kojim se stvara normativni preduslov za nezavisno obavljanje funkcije člana Savjeta RTCG je član 34 u kome se kaže da članovi Savjeta ne predstavljaju institucije ili organizacije koje su ih predložile, već svoju dužnost obavljaju samostalno, nezavisno i po sopstvenom znanju i savjesti, radi ostvarivanja interesa javnosti, u skladu sa zakonom, Statutom RTCG i drugim opštim aktima RTCG.

Jedna od značajnih nadležnosti Savjeta RTCG je da imenuje i razrješava generalnog direktora RTCG, nakon sprovedenog javnog konkursa i da sa njim zaključi ugovor o radu.

Imajući u vidu ovlašćenja generalnog direktora RTCG (član 50), da između ostalog zastupa i predstavlja RTCG; organizuje i upravlja procesom rada i vodi poslovanje RTCG;... stara se o ostvarivanju programskih dokumenata i profesionalnih standarda u RTCG; imenuje i razrješava direktora Radija Crne Gore, direktora Televizije Crne Gore i druga rukovodeća lica u RTCG;... postavlja se pitanje adekvatne razrađenosti procedure izbora, imenovanja i razrješenja generalnog direktora od strane Savjeta.

Naime, pomenuta procedura nedovoljno je razrađena članom 50 Zakona i članom 26 Statuta RTCG (br. 01-7250 od 17.12.2020. godine i 01-5893 od 27.08.2021. godine), a ista nije predviđena posebno u dijelu koji se odnosi na oblike rada Savjeta utvrđene Poslovníkom o radu Savjeta RTCG (br. 01-7666 od 31.12.2020. godine).

U članu 50 stav 1 Zakona, a kad su u pitanju uslovi za imenovanje, predviđeno je da za generalnog direktora RTCG može biti imenovano lice koje je državljanin Crne Gore, sa prebivalištem u Crnoj Gori, koje ima najmanje VII-1 nivo kvalifikacija obrazovanja i najmanje deset godina radnog iskustva. Imajući u vidu navedeno, nadležnosti koje generalni direktor ima shodno Zakonu, a dodatno da shodno članu 51 Zakona imenuje i razrješava direktora Radija Crne Gore i direktora Televizije Crne Gore, Agencija je mišljenja da je neophodno razmotriti potrebu izmjene Zakona o Nacionalnom javnom emiteru RTCG u smislu predviđanja procedura koje će sam izbor generalnog direktora RTCG, pa i direktora Radija Crne Gore i direktora Televizije Crne Gore učiniti transparentnijim.

Rješenje iz člana 50 stav 1 Zakona, po kojem su kao uslov za imenovanje generalnog direktora RTCG predviđeni VII-1 stepen stručne spreme i 10 godina radnog iskustva, ne precizirajući pri tome o kakvom radnom iskustvu se radi (radnom iskustvu u novinarskoj struci; radnom iskustvu u VII-1 stepenu stručne spreme, radnom iskustvu na rukovodećim pozicijama, itd.), ostavlja prostor za arbitrarno i proizvoljno tumačenje i odlučivanje članova Savjeta, što može dovesti do stavljanja u nepovoljan položaj onih kandidata za izbor generalnog direktora, koji su radno iskustvo sticali obavljajući poslove u novinarskoj struci, u VII-1 stepenu stručne spreme i/ili na rukovodećim pozicijama, u odnosu na one kandidate koji su imali 10 godina radnog iskustva, bez obzira na stepen stručne spreme i vrstu, odnosno složenost poslova koje su obavljali.

S tim u vezi, u Zakonu, odnosno odgovarajućem podzakonskom aktu neophodno je definisati jasnije kriterijume od postojećih, odnosno procedure koje se odnose na imenovanje generalnog direktora RTCG, a koje treba da obuhvate: obrazovanje stručne i nezavisne komisije za ocjenu podijetih prijava po konkursu, uspostavljanje kriterijuma za ocjenjivanje kandidata, kao i objavljivanje odgovarajuće dokumentacije kandidata na osnovu koje je sproveden postupak ocjenjivanja kandidata. Navedenim bi bila obezbijeđena veća transparentnost samog procesa izbora i imenovanja, a samim tim smanjilo bi se prostor za arbitrarno i proizvoljno odlučivanje Savjeta, kao pogodno tle za razne vrste zloupotreba, koje uslovljava pojavu trgovine uticajem, što u krajnjem snažno utiče na svakodnevni život građana.

Dodatno, Agencija je mišljenja da bi trebalo razmotriti i član 14 u kome se utvrđuje odgovornost RTCG javnosti kroz:

- 1) postupak imenovanja Savjeta RTCG, javnost rada i obavezom da zastupa i štiti interese građana u oblasti informisanja;
- 2) obavještanje javnosti o aktivnostima RTCG objavljivanjem Biltena o radu u štampanoj i/ili elektronskoj formi;
- 3) imenovanje Ombudsmana RTCG i propisivanje i sprovođenje procedura kojima se omogućava da gledaoci i slušaoci podnose predstavke i prigovore na rad RTCG.

U navedenom članu Zakona potrebno je dodati i postupak izbora i imenovanja generalnog direktora RTCG- imajući u vidu značaj ove funkcije za funkcionisanje javnog emitera, a samim tim i za ostvarivanje javnog interesa RTCG predviđenog članom 9 Zakona, te razmotriti mogućnost otvaranja za javnost sjednice Savjeta na kojoj se sprovodi postupak imenovanja generalnog direktora.

Značaj funkcije generalnog direktora i članova Savjeta, te značaj RTCG za javni interes, zahtjeva jasno određene kriterijume po kojima će se vršiti izbor organa upravljanja i rukovođenja, pa je iz ovih razloga neophodno smanjiti prostor za široka diskreciona ovlašćenja članova Savjeta koja trenutno postoje u proceduri izbora i imenovanja generalnog direktora, što direktno uzrokuje netransparentnost, proizvoljnost i arbitrarnost u odlučivanju i otvara mogućnost zloupotreba, te potencijalnih rizika od ugrožavanja javnog interesa.

V ZAKLJUČNE OCJENE

Imajući u vidu da je Nacionalni javni emiter RTCG, emiter sa posebnom odgovornošću prema građanima, sa misijom da bude kredibilan izvor svih bitnih vijesti, da obezbjeđuje visok kvalitet programskih sadržaja, da istovremeno njeguje i edukativnu i kulturnu ulogu u društvu, te profesionalnim radom i integritetom obezbjedi povjerenje građana, što podrazumijeva i transparentnost trošenja javnih sredstava, to se sa pravom može nazvati medijom od javne koristi. U odnosu na navedeno, Agencija za sprječavanje korupcije prepoznala je interes da sagleda odredbe Zakona o Nacionalnom javnom emiteru RTCG, Statuta RTCG i Poslovnika o radu Savjeta RTCG u cilju unaprjeđenja budućih procesa izbora i imenovanja organa upravljanja i rukovođenja RTCG, generalog direktora i Savjeta, kao važnih nosilaca nezavisnosti javnog emitera.

Agencija je razmatrajući ukupan zakonski okvir utvrdila da su u članu 29 Zakona o Nacionalnom javnom emiteru RTCG definisani kriterijumi za nespojivost funkcija kad su u pitanju članovi Savjeta RTCG, koji striktnije predviđaju ograničenja u trajanju od 3 godine za imenovanje u odnosu na član 15 Zakona o sprječavanju korupcije, što u zakonskom smislu dodatno podvlači značaj

integriteta lica koja obavljaju funkciju članova Savjeta RTCG, kao i funkciju Generalnog direktora (član 50 stav 4 Zakona).

Agencija je konstatovala da je u Zakonu jasno razrađena procedura imenovanja članova Savjeta RTCG (član 27 do član 47), ali da procedura izbora i imenovanja generalnog direktora RTCG nije dovoljno i precizno razrađena članom 50 Zakona i članom 26 Statuta RTCG (br. 01-7250 od 17.12.2020. godine i 01-5893 od 27.08.2021. godine) posebno ako se imaju u vidu ovlašćenja generalnog direktora RTCG (član 50), da između ostalog zastupa i predstavlja RTCG; organizuje i upravlja procesom rada i vodi poslovanje RTCG;... stara se o ostvarivanju programskih dokumenata i profesionalnih standarda u RTCG; imenuje i razrješava direktora Radija Crne Gore, direktora Televizije Crne Gore i druga rukovodeća lica u RTCG...

Rješenje iz člana 50 stav 1 Zakona, po kojem su kao uslov za imenovanje generalnog direktora RTCG predviđeni VII-1 stepen stručne spreme i 10 godina radnog iskustva, ne precizirajući pri tome o kakvom radnom iskustvu se radi (radnom iskustvu u novinarskoj struci; radnom iskustvu u VII-1 stepenu stručne spreme, radnom iskustvu na rukovodećim pozicijama, itd.), ostavlja prostor za arbitrarno i proizvoljno tumačenje i odlučivanje članova Savjeta, što može dovesti do stavljanja u nepovoljan položaj onih kandidata za izbor generalnog direktora, koji su radno iskustvo sticali obavljajući poslove u novinarskoj struci, u VII-1 stepenu stručne spreme i/ili na rukovodećim pozicijama, u odnosu na one kandidate koji su imali 10 godina radnog iskustva, bez obzira na stepen stručne spreme i vrstu, odnosno složenost poslova koje su obavljali.

S tim u vezi, Agencija je mišljenja da je neophodno u Zakonu, odnosno odgovarajućem podzakonskom aktu definisati jasne i precizne uslove i kriterijume, kao i procedure koje se odnose na izbor i imenovanje generalnog direktora RTCG, a koje treba da obuhvate: obrazovanje stručne i nezavisne komisije za ocjenu podijetih prijava po konkursu, uspostavljanje kriterijuma za ocjenjivanje kandidata, kao i objavljivanje odgovarajuće dokumentacije kandidata na osnovu koje je sproveden postupak ocjenjivanja kandidata.

Navedenim bi bila obezbijeđena veća transparentnost samog procesa izbora i imenovanja, a samim tim smanjio bi se prostor za proizvoljno i arbitrarno odlučivanje Savjeta, kao pogodno tle za razne vrste zloupotreba, koje uslovljava pojavu trgovine uticajem, što u krajnjem snažno utiče na svakodnevni život građana.

Dodatno, Agencija smatra da bi trebalo proširiti član 14 Zakona u kome se definišu modeli ostvarivanja odgovornosti RTCG-a javnosti, na način da se u pomenuti član Zakona uvrsti i postupak izbora i imenovanja generalnog direktora

RTCG imajući u vidu značaj ove funkcije za funkcionisanje javnog emitera, a samim tim i za ostvarivanja javnog interesa RTCG predviđenog članom 9 Zakona, te da je potrebno razmotriti otvaranje za javnost sjednice Savjeta na kojoj se sprovodi postupak izbora i imenovanja generalnog direktora.

Značaj funkcije generalnog direktora i članova Savjeta, te značaj RTCG za potrebe i interese javnosti i javni interes zahtjeva jasno određene kriterijume po kojima će se vršiti izbor organa upravljanja i rukovođenja, pa je iz ovih razloga neophodno smanjiti prostor za široka diskreciona ovlašćenja članova Savjeta koja trenutno postoje u proceduri izbora i imenovanja generalnog direktora, kako zbog nedovoljne preciznosti norme direktno uzrokuju netransparentnost, proizvoljnost i arbitrarnost u odlučivanju, što otvara mogućnost zloupotreba, te potencijalnih rizika od ugrožavanja javnog interesa.


DIREKTORICA
Jelena Perović