



*Crna Gora*  
*Agencija za sprječavanje korupcije*

Broj: 03-04- 1620  
26.05.2021. godine

Datum: 27-07-2021

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 ODLUKU O NAČINU I KRITERIJUMIMA ZA RJEŠAVANJE  
STAMBENIH POTREBA FUNKCIONERA („SLUŽBENI LIST CG“ BR. 31/14,  
24/16, 3/18 I 130/20)**

Analizirane odredbe Odluke o načinu i kriterijumima za rješavanje stambenih potreba funkcionera nose povećani rizik za nastanak korupcije (član 1, 27, 30 i 30 a, u odnosu na članove 8-26 i 31-32) posebno imajući u vidu da predviđaju diskreciona ovlašćenja koja prevazilaze svrsishodnost, a nedostatak kriterijuma ostvara prostor za eventualne zloupotrebe ovlašćenja i suštinski sukob interesa koji može da dovede do potencijalnih rizika od ugrožavanja javnog interesa.

Pravni okvir koji daje mogućnost da se u okviru jedne grane vlasti rješava stambeno pitanje predstavnika drugih grana vlasti, kao i direktora agencija i drugih nezavisna tijela koja se osnivaju Zakonom, imajući u vidu član 1 Odluke, u kome je definisan opseg lica čije stambene potrebe mogu biti rješavane njenom primjenom, narušava osnovni ustavni princip podjele vlasti, koji garantuje samostalnost i nezavisnost sve tri grane vlasti i potkopava poželjnu demokratsku ravnotežu potrebnu za funkcionisanje i razvoj modernog građanskog društva. Navedeno stvara uslove koji obezvrjeđuju primjenu principa "kontrole i ravnoteže" grana vlasti i stvaraju osnovu za uspostavljanje mehanizma preko koga izvršna vlast kontroliše dio sudske i zakonodavne vlasti, kao njene kontrolore, te utiče na pojavu plodnog tla za nastanak i razvoj sukoba interesa i svih štetnih efekata po društveno uređenje koje ova pošast nosi sa sobom.

S tim u vezi, Agencija je mišljenja da bi navedenu Odluku trebalo staviti van snage, do iznalaženja adekvatnog modela po kome bi dodjele stanova i kredita za rješavanje stambenih potreba funkcionera i zaposlenih u javnoj upravi, kao svojevrsan stimulan za privlačenje najboljeg kadra, bio transparentan, pravičan i zasnovan na zaslugama.

Dodatno, Agencija je mišljenja da bi buduće rješavanje stambenih potreba trebalo uređivati tako da svaka grana vlasti donosi planove za rješavanje stambenih potreba svojih funkcionera, te zaposlenih, odnosno lica u stanju

socijalne potrebe, u cilju smanjenja prostora za eventualni neprimjereni uticaj jedne grane vlasti na predstavnike druge vlasti, zaštite njihove nezavisnosti i suverenosti, a samim tim i očuvanja sinteze različitih grana vlasti u okviru demokratskog društva. Konkretno, Agencija je mišljenja da je neophodno revidirati ukupan pravni okvir koji uređuje ovu oblast, te donijeti, odnosno unaprijediti odluke i pravilnike kojima bi se utvrdio način izbora članova komisija i donošenja planova za rješavanje stambenih potreba u okviru zakonodavne, izvršne i sudske vlasti. Imajući u vidu funkcionalnu i ustavnu nezavisnost pravosudnih organa, potrebno je unaprijediti postojeće procedure za rješavanje stambenih potreba sudija i tužilaca kroz Sudski i Tužilački savjet, te urediti pitanje, odnosno uspostaviti jasne procedure rješavanja stambenih potreba sudija i zaposlenih u Ustavnom sudu, kako bi sudska grana vlasti kroz nezavisno planiranje sprovođenja stambene politike otklonila rizik od neprimjerenog spoljnog uplitanja čiji je cilj vršenje uticaja na odluke nosilaca pravosudnih funkcija i njihov rad uopšte.

## 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.

Imajući u vidu da je u Izvještaju Evropske komisije za Crnu Goru za 2020. godinu navedeno da je „Vladina politika prema državno finansiranim stanovima ili kreditima pod povoljnim uslovima izazvala zabrinutost u pogledu efikasnog

funkcionisanja nacionalnog sistema provjere i ravnoteže", a kako je u avgustu 2019. godine, Vlada objavila spisak od 96 funkcionera, uključujući starije pravosudnih organa i nezavisnih institucija, kojima su tada dodijeljeni stanovi ili odobreni krediti pod povoljnim uslovima, „u odsustvu jasnih, transparentnih i objektivnih kriterijuma za njihovu dodjelu“, nakon objavljivanja informacija i preporuke Savjeta Agencije za sprječavanje korupcije, Vlada je 19. novembra 2019. godine formirala radnu grupu za preispitivanje stambene politike i pravnog okvira kojim je uređeno pitanje rješavanja stambenih potreba funkcionera i državnih službenika i namještenika.

Navedena radna grupa, u čijem radu je učestvovao i predstavnik Agencije za sprječavanje korupcije imala je zadatak da analizira važeći pravni okvir kojim je uređeno pitanje rješavanja stambenih potreba funkcionera i državnih službenika i namještenika, sa posebnim osvrtom na propise koje donosi Vlada, sačini izvještaj s predlozima za izmjenu važećih propisa, odnosno donošenje novih, s osnovnim ciljem otklanjanja svih iskazanih rezervi u odnosu na osnovanost i pravilnost postojećeg načina rješavanja naznačenih pitanja.

Uzimajući u obzir zaključke navedene radne grupe, te konstataciju iz Izvještaja Evropske komisije za Crnu Goru za 2020. godinu da se navedena politika sprovodi „bez postojanja jasnih, transparentnih i objektivnih kriterijuma za njihovu dodjelu“, a u svjetlu najnovijih događaja koji se tiču medijskih saopštenja privremenog radnog tijela Vlade („Nacionalni savjet za borbu protiv korupcije na visokom nivou“) vezanih za dodjelu stanova i kredita javnim funkcionerima u ranijem periodu, Agencija za sprječavanje korupcije je odlučila da 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, po službenoj dužnosti, analizira odredbe Odluke o načinu i kriterijumima za rješavanje stambenih potreba funkcionera („Sl list CG“ br. 31/14, 24/16, 3/18 i 130/20), te i na ovaj način ukaže na nedostatke predmetnog propisa, a sve u cilju unaprjeđenja prevencije korupcije, smanjenja rizika od korupcije i jačanja etike i integriteta.

## II ANALIZA ODLUKE O NAČINU I KRITERIJUMIMA ZA RJEŠAVANJE STAMBENIH POTREBA FUNKCIONERA („SLUŽBENI LIST CG“ BR. 31/14, 24/16, 3/18 I 130/20) – članovi 1, 27, 30, 30a u odnosu na članove 8-26 i 31-32

Na osnovu člana 26 stav 1 i člana 27 Zakona o stanovanju i održavanju stambenih zgrada („Sl. list CG“, br. 4/11 i 1/14), kasnije člana 29 Zakona o održavanju stambenih zgrada ("Službeni list CG", br. 41/16 i 84/18) Vlada Crne Gore je, na sjednici od 19. juna 2014. godine, donijela Odluku o načinu i kriterijumima za rješavanje stambenih potreba funkcionera. Navedena Odluka pretrpjela je tri izmjene od kojih posljednju izmjenu 30. decembra 2020. godine. Posljednja izmjena od 30. decembra odnosila se na stav jednog člana Odluke, a

kojim se utvrđuje sastav Komisije za stambena pitanja Vlade Crne Gore (član 27 stav 2 Odluke), čime se nije zadiralo u samu suštinu i principe uspostavljene Odlukom.

Odlukom su propisane kategorije lica čije stambene potrebe će biti rješavane njenom primjenom, obaveza donošenja plana za rješavanje stambenih potreba, kao i njegova sadržina, definisana sredstva za rješavanje stambenih potreba funkcionera, sastav Komisije za stambena pitanja Vlade Crne Gore, način i kriterijumi za rješavanje stambenih potreba i postupak za rješavanje stambenih potreba.

Tako je u članu 1 Odluke uspostavljen sistem rješavanja stambenih potreba lica koja bira ili imenuje Skupština Crne Gore, odnosno postavlja Predsjednik Crne Gore i Vlada Crne Gore, čije je vršenje funkcije uslovljeno zasnivanjem radnog odnosa u tim i drugim državnim organima.

Iako se radi o licima koja su definisana kao kategorije samim Ustavom, posebnim propisima ili poslovnica, nesporno je da se ovom Odlukom rješavaju stambena pitanja sve tri grane vlasti, zakonodavne, izvršne i sudske, što ovom propisu iz više razloga daje karakter posebno osjetljivog. Naime, svrha svakog propisa, između ostalog, treba da bude da usmjerena ka cilju Ustavnog očuvanja podjele vlasti, koji garantuje samostalnost i nezavisnost sve tri grane vlasti, te predstavlja temelj vladavine prava i od suštinskog je značaja za razvoj demokratije, te u konačnom onemogućuje zloupotrebu vlasti, i uredi sistem na taj način što jedna grana vlasti kontroliše i ograničava drugu.

Samim činom izbora, parlament ima funkciju kontrole izvršne vlasti, a građanima se u jednom širem, politikološkom smislu omogućava nadzorna uloga u odnosu na rad izvršne vlasti. Dodatno, zakonskim uređivanjem odnosa parlamenta i vlade stvaraju se preduslovi za adekvatniju primjenu principa "kontrole i ravnoteže" grana vlasti. Odnos parlamenta i vlade, zakonodavne i izvršne vlasti, predstavlja samu osovinu demokratskog političkog procesa, a institut parlamentarne kontrole vlade ključan je za demokratsku ravnotežu u svakom političkom sistemu i jedna je od osnovnih funkcija parlamenta. Tako se u demokratskim društvima odnos tri grane vlasti zasniva na ravnoteži i međusobnoj kontroli, u kome sudska vlast mora biti nezavisna.

Jedan od najvažnijih preduslova koji diktira faktičku nezavisnost i samostalnost sva tri oblika državne vlasti je svakako i finansijska autonomija. U ovom kontekstu, kad je u pitanju sudstvo, Konsultativno vijeće evropskih sudija u svom Mišljenju br.2 (2001) kaže: „CCJE se slaže da iako je finansiranje sudova dio državnog budžeta koji Ministarstvo finansija podnosi Parlamentu, ova finansijska sredstva ne bi trebalo da budu podložna političkim fluktuacijama. Iako je nivo

sredstava koje neka zemlja može da priušti za svoje sudove politička odluka, mora se voditi računa, u sistemu zasnovanom na podjeli vlasti, da se osigura da ni izvršna ni zakonodavna vlast ne budu u mogućnosti da izvrše bilo kakav pritisak na pravosuđe u procesu određivanju budžeta. Odluke o izdvajanju sredstava za sudove moraju biti donešene uz strogo poštovanje nezavisnosti pravosuđa." Takođe, u Mišljenju br. 11 (2008) Konsultativnog vijeća evropskih sudija (CCJE), a koje je upućeno Komitetu ministara Savjeta Evrope o kvalitetu sudskih odluka navodi se sljedeće: „Kvalitet sudskih odluka je direktno uslovljen finansijskim sredstvima sa kojima pravosudni sistem raspolaže. Sudovi ne mogu efikasno funkcionisati sa neadekvatnim ljudskim i materijalnim resursima. Adekvatna novčana naknada za sudije je neophodna kako bi ih štitila od pritiska čiji je cilj vršenje uticaja na odluke sudija i uopšte na njihovo ponašanje...”

Tačka 3 Osnovnih načela (Magna karta) sudija Konsultativnog Savjeta evropskih sudija od 17.12.2010. godine kaže da je „Nezavisnost sudstva zakonska, funkcionalna i finansijska. Ona se u vezi sa drugim ovlašćenjima države garantuje onima koji traže pravdu, ostalim sudijama i društvu u cjelini, putem nacionalnih propisa na najvišem nivou. Država i svaki sudija odgovorni su za unapređenje i zaštitu nezavisnosti sudstva.“ Na isti način tužilačka nezavisnost zavisi od institucionalnih i organizacionih rješenja koje određuje država da bi omogućila tužiocima da svoje dužnosti obavljaju pravilno i nepristrasno. Gore opisani ključni elemenat autonomije sudstva i tužilaštva, odnosi se i na parlament, koji ukoliko treba da funkcioniše nezavisno i vrši nadzor nad izvršnom vlasti, mora usvajati svoj “radni budžet” i ne smije se oslanjati na izvršnu vlast kako bi obezbijedio sredstva da bi obavljao ovu funkciju.

Podjela vlasti ne oduzima joj kvalitet integriteta i jedinstva, već stvara preduslove za ograničavanje i kontrolu jedne vlasti od strane druge, omogućava mehanizam provjere i ravnoteže, sprječavajući uzurpaciju vlasti, odnosno njenu monopolizaciju. Dodatno, ovaj sistem stvara garancije protiv samovolje ili koncentracije moći u rukama jedne osobe ili tijela i osigurava visoku profesionalnost i efikasnost u obavljanju specifičnih funkcija moći.

Odnos tri grane državne vlasti u modernoj demokratiji i njihova međusobna odgovornosti jedne prema drugoj i prema društvu uopšte u XXI vijeku bila je predmet analize Konsultativnog vijeća evropskih sudija kroz Mišljenje broj 18 (2015) u skladu s mandatom koji mu je povjerio Komitet ministara. CCJE smatra da, ukoliko dođe do neželjenog uplitanja jedne grane vlasti države u preostale dvije, grane vlasti bi trebalo da predano sarađuju kako bi vratile ravnotežu, a samim tim i povjerenje društva u neometano funkcioniranje javnih institucija... Ostale grane vlasti bi trebalo da prepoznaju legitimnu ustavnu funkciju koju sudstvo vrši i da osiguraju da joj se dodjeli dovoljno sredstava kako bi izvršavala svoje funkcije.

U svojoj Studiji br. 494/2008 - Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija) u Izveštaju o nezavisnosti pravosudnog sistema, I dio: nezavisnost sudija navodi „da plata sudija mora biti u skladu sa dostojanstvom profesije i da je adekvatna naknada nezamjenjiva u zaštiti sudija od neprimjerenog spoljnog uplitanja... U nekim zemljama, uglavnom postsocijalističkim, sudije dobijaju i nefinansijske beneficije, kao što su stanovi, automobili, itd... Iako je dodjeljivanje nekretnina razlog za zabrinutost, nije lako riješiti problem odgovarajućeg životnog standarda u pravosuđu, uključujući tu i rešenje stambenog pitanja. Argument koji se nudi u prilog dodjeljivanju tih nefinansijskih resursa jeste da ono može biti prilagođeno individualnim potrebama, za razliku od plata koje su iste za sve sudije u datoj kategoriji, pa se time eliminiše mogućnost da se odgovori na posebne potrebe sudija. Ipak, procjena socijalnih potreba i diferencijacija sudija može lako dovesti do zloupotreba i primjene subjektivnih kriterijuma. Čak i ako su te beneficije regulisane zakonom, uvijek će biti prostora za diskreciju u njihovom dodjeljivanju. One otuda predstavljaju prijetnju nezavisnosti sudstva. Iako je možda teško odmah ukinuti te nefinansijske beneficije u nekim zemljama, jer one odgovaraju pretpostavljenoj potrebi ostvarenja socijalne pravde, Venecijanska komisija preporučuje da se one postepeno ukinu i zamijene adekvatnom finansijskom naknadom. Ukratko, Venecijanska komisija smatra da sudijama treba garantovati nivo naknade za rad u skladu sa dostojanstvom sudijske funkcije i obimom dužnosti.“

U Studiji br. 512/2009 – Evropske komisije za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija) u Izveštaju o vladavini prava konstatuje se da od sredine dvadesetog vijeka, dolazi do pomirenja načela vladavine prava i diskrecione vlasti. Diskreciona ovlašćenja se prihvataju, ali i ograničavaju slovom i svrhom zakona kojima se ta ovlašćenja povjeravaju kao i drugim elementima vladavine prava, kao što je da svakome bude dostupan pravičan postupak pred nepristrasnim i nezavisnim sudom, i da zakon mora biti primjenjivan dosljedno, jednako i na način koji nije proizvoljan i nerazuman.

Sprječavanje sukoba interesa je važan element u borbi protiv korupcije. Sukob interesa može se javiti kada javni funkcioner ima privatni interes (koji može da uključi i treće lice, npr. srodnika ili supružnika) podložan uticaju, ili se stiče utisak da može da utiče na nepristrasno i objektivno vršenje njegovih dužnosti. Imajući u vidu opseg javnih funkcionera na koja se ova Odluka odnosi, a koji preko Vladine Komisije mogu ostvariti pravo na rješavanje stambenih potreba, uključujući predstavnike Vlade, Parlamenta, pravosuđa i nezavisnih institucija, primjenom Odluke otvara se prostor za nastanak sukoba interesa u kome predstavnici jedne grane vlasti, a koji bi u skladu sa Ustavom trebalo da kontolišu

rad druge grane vlasti, zbog postojanja privatnog interesa, istom podrede javni interes, time ugrožavajući javni interes.

Pravni okvir koji daje mogućnost da se u okviru jedne grane vlasti rješava stambeno pitanje predstavnika drugih grana vlasti, kao i direktora agencija i drugih nezavisna tijela koja se osnivaju Zakonom narušava osnovni ustavi princip podjele vlasti, koji garantuje samostalnost i nezavisnost sve tri grane vlasti i potkopava poželjnu demokratsku ravnotežu prijeko potrebnu za funkcionisanje i razvoj jednog modernog građanskog društva. Navedeno stvara uslove koji obezvrjeđuju primjenu principa "kontrole i ravnoteže" grana vlasti i stvaraju osnovu za uspostavljanje mehanizma preko kog izvršna vlast može kontrolisati dio sudske i dio zakonodavne vlasti, kao njene kontrolore, te utiče na pojavu plodnog tla za nastanak i razvoj sukoba interesa i svih štetnih efekata po društveno uređenje koje ova pošast nosi sa sobom.

Zbog potencijalnog nastanka situacije u kojoj bi se primjenom predmetne Odluke mogao poremetiti odnos teže i protivteže (check and balance) kao glavni princip demokratske ravnoteže, sve članove navedene Odluke neophodno je revidirati, te otkloniti one odredbe koje se ne zasnivaju na načelima transparentnosti i objektivnih kriterijuma kao što su rezultati rada, pravičnosti i stručnosti. Tako se u članu 7 Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije, koji se odnosi na javni sektor, navodi da „svaka država ugovornica ima obavezu da u skladu sa osnovnim načelima svog domaćeg prava, nastoji da usvoji, održava i jača sisteme kojima se povećava transparentnost i sprječava sukob interesa“.

Pojedine odredbe Odluke ostavljaju prostor za zloupotrebu ovlašćenja predstavnika izvršne grane vlasti, mogu dovesti do sukob interesa, te ugrožavanja javnog interesa. Proces revidiranja odredbi Odluke, treba da rezultira predviđanjem modela dodjele povlašćenih stanova i stambenih kredita, koji je transparentan, pravičan i zasnovan na zaslugama i mjerljivim kriterijumima, a ujedno prilagođen poželjnoj i društveno prihvatljivoj namjeri po kojoj bi navedena politika rješavanja stambenih potreba funkcionera i zaposlenih u javnoj upravi, bila stimulans za privlačenje najboljeg kadra, ili dio socijalne politike, odnosno pomoći onima koji ne mogu da riješe stambeno pitanje zbog loših finansijskih uslova.

Način i kriterijumi za rješavanje stambenih potreba obuhvaćeni su članovima 8 do 26. Navedeni članovi Odluke obezbjeđuju predvidljivost procesa određivanjem bodova shodno propisanim kriterijumima, a u okviru kruga lica koja su prepoznata članom 1 Odluke. Međutim, članovi Odluke kojima se predviđa postupak za rješavanje stambenih potreba, a među kojima su član 27, 30 i 30a, nijesu u liniji sa ovim zaključkom, te mogu dovesti do potencijalnih rizika od ugrožavanja javnog interesa zbog nedovoljne preciznosti normi,

nedostatka transparentnosti i širokih diskrecionih ovlaštenja u pojedinim procedurama.

S tim u vezi, u članu 27 Odluke kaže se:

„O rješavanju stambenih potreba funkcionera odlučuje Komisija.

Članove Komisije imenuje Vlada, i to: predsjednika i četiri člana na predlog predsjednika Vlade, a po jednog člana na predlog Skupštine Crne Gore i Predsjednika Crne Gore.

Komisija ima sekretara.“

Navedeni član Odluke, osim što predviđa broj članova Komisije za stambena pitanja Vlade Crne Gore, ne sadrži precizne kriterijume i uslove po kojima Vlada vrši njihov odabir, čime su ostavljena široka diskreciona ovlaštenja Vladi, da vrši izbor predsjednika i četiri člana Komisije, odnosno široka diskreciona ovlaštenja Skupštine Crne Gore i Predsjednika Crne Gore, koji, ponovo, bez definisanih kriterijuma predlažu po jednog člana Komisije. Na ovaj način, a imajući u vidu mandat Komisije, koji se odnosi na rješavanje stambenih potreba funkcionera, te raspolaganje finansijskim sredstvima budžeta za ove namjene, ostavljena su široka diskreciona ovlaštenja Komisiji, koja zbog nedovoljne preciznosti norme direktno uzrokuju netransparentnost, što može dovesti do zloupotrebe, te potencijalnih rizika od ugrožavanja javnog interesa.

Član 30 Odluke kaže:

„Komisija uz saglasnost Vlade, može rješavati stambene potrebe pojedinih funkcionera bez oglašavanja (putem zakupa, kupovinom pod povoljnim uslovima, zamjenom stana, dodjelom kredita ili građevinskog zemljišta, po osnovu udruživanja sredstava), u skladu sa zakonom.

Postupak rješavanja stambene potrebe po osnovu udruživanja sredstava, pokreće se pred Komisijom, na zahtjev funkcionera.

Uz zahtjev iz stava 2 ovog člana Komisiji se dostavlja dokaz o obezbijeđenim sredstvima za rješavanje stambene potrebe funkcionera udruživanjem sredstava.

Komisija, uz saglasnost Vlade, može licu u stanju socijalne potrebe, riješiti stambeno pitanje, davanjem stana putem poklona.“

Kad je u pitanju citirani član Odluke, a posebno analizirajući ga u odnosu na način i kriterijume za rješavanje stambenih potreba koji su obuhvaćeni članovima 8 do 26, u ovom članu u stavu 1 predviđena je mogućnost rješavanja stambenih potreba funkcionera bez oglašavanja. Dodatno, u istom članu Odluke predviđa se da se na ovaj način, a uz saglasnost Vlade može riješiti stambeno pitanje davanjem stana putem poklona licu u stanju socijalne potrebe. Citirani član Odluke direktno predviđa mogućnost raspolaganja budžetskim sredstvima bez prethodnog oglašavanja raspoloživih stanova,



građevinskog zemljišta, odnosno sredstava za dodjelu kredita, na oglasnoj tabli Vlade i oglasnim tablama organa iz člana 1 ove odluke, a kako je predviđeno članom 31 stav 1.

Dodatno, činjenica da član 30 u stavu 1 predviđa mogućnost rješavanja stambenih potreba bez oglašavanja, navedeno povlači za sobom i odsustvo rang lista koje se utvrđuju odlukom Komisije na način i na osnovu kriterijuma propisanih ovom odlukom u članu 32 stav 1. Shodno navedenom Agencija je mišljenja da je navedenim članom Odluke predviđeno diskreciono pravo koje prevazilazi svrsishodnost koja se ovim članom zakona utvrđuje, stoga kriterijumi za ovo pravo treba da budu jasno formulisani čime bi se diskreciona ovlašćenja i prostor za eventualnu zloupotrebu sveo na minimum.

Kad je u pitanju član 30a, u istom se navodi:

„Komisija može, uz saglasnost Vlade, rješavati stambene potrebe u skladu sa članom 30 st. 1, 2 i 3 ove odluke i zaposlenom u službi državnog organa i organu državne uprave, kao i u ustanovi i drugom pravnom licu čiji je osnivač država, koji u obavljanju poslova od posebnog interesa za državu ostvaruje izuzetne rezultate i kvalitet rada. Zahtjev za rješavanje stambenih potreba za lica iz stava 1 ovog člana, Komisiji podnosi lice koje rukovodi službom državnog organa, organom državne uprave, ustanovom ili drugim pravnim licem.“

Navedeni član Odluke ostavlja prostor za zloupotrebu opisan u odnosu na član 30 Odluke, imajući u vidu da se članom 30a Odluke predviđa da Komisija uz saglasnost Vlade, može rješavati stambene potrebe zaposlenom u službi državnog organa i organu državne uprave, kao i u ustanovi i drugom pravnom licu čiji je osnivač država, koji u obavljanju poslova od posebnog interesa za državu ostvaruje izuzetne rezultate i kvalitet rada. Dodatno, u istom članu nedostaju jasni kriterijumi koji bliže određuju kategorije poslova od posebnog interesa za državu, kako bi primjena baš ovog kriterijuma otvorila prostor za privlačenje najboljeg, odnosno deficitarnog kadra. Takođe, članom 30a Odluke se, ne definiše što se podrazumijeva pod ostvarivanjem „izuzetnih rezultata i kvaliteta rada“, te bi u tom pravcu, trebalo djelovati, u cilju preciziranja mjerljivih kriterijuma na osnovu kojih će se cijeliti postignuti rezultati i kvalitet rada.

## V ZAKLJUČNE OCJENE

Analizirane odredbe Odluke o načinu i kriterijumima za rješavanje stambenih potreba funkcionera nose povećani rizik za nastanak korupcije (član 1, 27, 30 i 30a, u odnosu na članove 8-26 i 31-32) posebno imajući u vidu da predviđaju diskreciona ovlašćenja koja prevazilaze svrsishodnost, a nedostatak kriterijuma ostvara prostor za eventualne zloupotrebe ovlašćenja i suštinski sukob interesa koji može da dovede do potencijalnih rizika od ugrožavanja javnog interesa.

Imajući u vidu opseg javnih funkcionera na koja se ova Odluka odnosi, a koji preko Vladine Komisije mogu ostvariti pravo na rješavanje stambenih potreba, uključujući predstavnike Vlade, Parlamenta, pravosuđa i nezavisnih institucija, primjenom Odluke otvara se prostor za nastanak sukoba interesa u kome predstavnici jedne grane vlasti, a koji bi u skladu sa Ustavom trebalo da kontolišu rad druge grane vlasti, zbog postojanja privatnog interesa, istom podrede javni interes, time ugrožavajući javni interes.

Zbog potencijalnog nastanka situacije u kojoj bi se primjenom predmetne Odluke mogao poremetiti odnos teže i protivteže (check and balance) kao glavni princip demokratske ravnoteže, sve članove navedene Odluke neophodno je revidirati, te otkloniti one odredbe koje se ne zasnivaju na načelima transparentnosti i objektivnih kriterijuma kao što su rezultati rada, pravičnosti i stručnosti.

S tim u vezi, Agencija je mišljenja da bi navedenu Odluku trebalo staviti van snage, do iznalaženja adekvatnog modela dodjele stanova i kredita za rješavanje stambenih potreba funkcionera i zaposlenih u javnoj upravi, koji bi bio transparentan, pravičan i zasnovan na zaslugama, a ujedno predstavljao svojevrsan stimulans za privlačenje najboljeg kadra, ili dio socijalne politike, odnosno pomoći onima koji ne mogu da riješe stambeno pitanje zbog loših finansijskih uslova.

Dodatno, Agencija je mišljenja da bi buduće rješavanje stambenih potreba trebalo uređivati tako da svaka grana vlasti donosi planove za rješavanje stambenih potreba svojih funkcionera, te zaposlenih, odnosno lica u stanju socijalne potrebe, u cilju smanjenja prostora za eventualni neprimjereni uticaj jedne grane vlasti na predstavnike druge vlasti, zaštite njihove nezavisnosti i suverenosti, a samim tim i očuvanja sinteze različitih grana vlasti u okviru demokratskog društva. Konkretno, Agencija je mišljenja da je neophodno donijeti odluke i pravilnike kojima bi se utvrdio način izbora članova komisija i donošenja planova za rješavanje stambenih potreba u okviru zakonodavne, izvršne i sudske vlasti. Imajući u vidu funkcionalnu i ustavnu nezavisnost pravosudnih organa, potrebno je unaprijediti postojeće procedure za rješavanje stambenih potreba sudija i tužilaca kroz Sudski i Tužilački savjet, te urediti pitanje, odnosno uspostaviti jasne procedure rješavanja stambenih potreba sudija i zaposlenih u Ustavnom sudu, kako bi sudska grana vlasti kroz nezavisno planiranje sprovođenja stambene politike otklonila rizik od neprimjerenog spoljnog uplitanja čiji je cilj vršenje uticaja na odluke nosilaca pravosudnih funkcija i njihov rad uopšte.

  
DIREKTORICA  
Jelena Perović

