



Crna Gora
Agencija za sprječavanje korupcije

Broj: 03-04-1398

Datum: 19.4.2021. godine

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 O ODLUCI O NACIONALNOM SAVJETU
ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE NA VISOKOM NIVOU
(„SLUŽBENI LIST CG“ BR. 125/20 I BR. 11/21)**

Agencija za sprječavanje korupcije ukazuje da je Odluka o Nacionalnom savjetu za borbu protiv korupcije na visokom nivou („Službeni list CG“ br. 125/20, br. 11/21 i br.34/21) donijeta suprotno odredbi čl.12 Uredbe Vlade Crne Gore, te da član 3, 5, 6, 7 i 9 navedene Odluke kojom je osnovan Nacionalni savjet za borbu protiv korupcije na visokom nivou, mogu dovesti do potencijalnih rizika od ugrožavanja javnog interesa zbog nedovoljne preciznosti članova Odluke, te uočenog nedostatka transparentnosti i širokih diskrecionih ovlaštenja u pojedinim procedurama, čime je stvoren prostor za različite zloupotrebe.

Članom 12 Uredbe o Vladi Crne Gore ("Službeni list CG", br. 80/2008, 14/2017 i 28/2018), između ostalog se predviđa da Vlada može obrazovati privremeno radno tijelo radi razmatranja pojedinih pitanja iz svoje nadležnosti i davanja mišljenja i predloga. Dakle, privremeno radno tijelo može imati nadležnost kao što ih ima i Vlada Crne Gore, i odlukom ne može sebi dati nadležnosti koje imaju Specijalno državno tužilaštvo, Vrhovno, Više i Osnovna tužilaštva, kao ni nadležnosti Agencije za sprječavanje korupcije.

Član 3 stav 1 do 4 i stav 6 citirane Odluke, ostavlja prostor za tumačenje koje može uticati na jedinstvenost i samostalnost državnog tužilaštva, koje je, shodno Ustavu Crne Gore i posebnim propisima, u prvom redu Zakonom o državnom tužilaštvu i Zakonom o Specijalnom državnom tužilaštvu, ustanovljeno kao državni organ koji vrši poslove gonjenja učinilaca krivičnih djela i drugih kažnjivih djela za koja se goni po službenoj dužnosti, te obrazovanjem paralelnih institucija stvara prostor za podrivanje nezavisnosti i samostalnosti kako tužilaštva tako i Agencije za sprječavanje korupcije, zajemčene Zakonom o sprječavanju korupcije.

Članom 5 Odluke nije definisana jasna struktura Savjeta kroz određivanje broja članova Savjeta, te kriterijumi po kojima će se vršiti izbor, odnosno njihovo razrješenje, a konstatovano je da je trenutni sastav Savjeta, koji obuhvata dva visoka funkcionera izvršne vlasti, od kojih je jedan predsjednik, a drugi zamjenik predsjednika Savjeta, u direktnoj koliziji sa očekivanjima da navedeno tijelo kontroliše i njegovog „kreatora“, odnosno Vladu CG. Visoki funkcioneri izvršne vlasti imaju široka ovlašćenja u služenju građanima Crne Gore, koja sa sobom povlače i mogućnost zloupotrebe istih, pa su samim tim rizična grupa u kontekstu korupcije na visokom nivou,

U članu 6 Odluke nedostaju smjernice, odnosno kriterijumi koji se odnose na izvor donacija i na to ko može biti potencijalni donator, pa se otvara pitanje nastanka potencijalnog sukoba interesa, te ostavlja prostor u kome određeno privatno lice ili kompanija može biti donator shodno navedenoj Odluci, a istovremeno predmet interesovanja ovog Savjeta.

U članu 7 Odluke neophodno je unaprijediti na način što će, osim kriterijuma koji se odnose na izbor i razrješenje, kao i na broj članova koje Savjet treba da ima, član 7 sadržati jasne kriterijume na osnovu kojih se mogu angažovati stručnjaci i predstavnici domaćih ili međunarodnih organizacija ili institucija iz oblasti koje su u vezi sa djelokrugom rada Savjeta.

Agencija za sprječavanje korupcije ukazuje da član 3, 5, 6, 7 i 9 Odluke o Nacionalnom savjetu za borbu protiv korupcije na visokom nivou mogu dovesti do potencijalnih rizika od ugrožavanja javnog interesa zbog nedovoljne preciznosti citiranih članova Odluke, te uočenog nedostatka transparentnosti i širokih diskrecionih ovlašćenja u pojedinim procedurama, čime je stvoren prostor za različite zloupotrebe.

Donošenje jasnih i preciznih propisa, kao i jačanje ljudskih i tehničkih kapaciteta institucija čija nadležnost obuhvata prevenciju i suzbijanje korupcije na visokom nivou, jedini su model u cilju stvaranja uslova u kojima je korupcija visokorizičan poduhvat sa neizvjesnom ličnom koristi, a koji za sobom povlači društvenu, političku i krivičnu odgovornost.

S tim u vezi Agencija za sprječavanje korupcije poziva Vladu Crne Gore da otkloni uočene nedostatke prepoznate u članu 3, 5, 6, 7 i 9 Odluke, a nadležnosti i zadatke Nacionalnog savjeta prilagodi nadležnostima privremenih radnih tijela koja Vlada Crne Gore može obrazovati shodno članu 12 Uredbe o Vladi Crne Gore radi razmatranja pojedinih pitanja iz nadležnosti Vlade i davanja mišljenja i predloga.

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.

Nacionalni savjet za borbu protiv korupcije na visokom nivou obratio se Agenciji za sprječavanje korupcije zahtjevom zavedenim u Agenciji pod br. 02-01-279 od 19.2.2021. godine, za davanje mišljenja da li su članovi Nacionalnog savjeta, koji nijesu državni službenici, dužni da, kao članovi tog tijela, podnesu izvještaj o prihodima i imovini, te istim povodom dostavio i Odluku o osnivanju Savjeta, Poslovnik o radu i Rješenje o imenovanju Nacionalnog savjeta. S tim u vezi, Agencija je izvršila uvid u dostavljenju dokumentaciju i odlučila da sprovede postupak po službenoj dužnosti na osnovu člana 78 i 79 Zakona o sprječavanju korupcije, te sagleda sva dostupna akta koja se odnose na navedeno pitanje.

II ANALIZA ODLUKE O NACIONALNOM SAVJETU ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE NA VISOKOM NIVOU („Službeni list CG“ br. 125/20 i br. 11/21) - član 3, 5, 6, 7 i 9 Odluke

Vlada Crne Gore je, na sjednici od 17. decembra 2020. godine, usvojila Odluku o Nacionalnom savjetu za borbu protiv korupcije na visokom nivou ("Službeni listu CG", br. 125/20 i 11/21 i br.34/21). Ovom Odlukom Nacionalni savjet osnovan je kao privremeno radno tijelo Vlade, a shodno članu 12 Uredbe o Vladi Crne Gore ("Službeni list CG", br. 80/2008, 14/2017 i 28/2018), u kome se između ostalog predviđa da Vlada može obrazovati privremeno radno tijelo radi razmatranja pojedinih pitanja iz svoje nadležnosti i davanja mišljenja i predloga.

Dodatno, Odlukom o Nacionalnom savjetu za borbu protiv korupcije na visokom nivou u članu 3 predviđeno je da Savjet:

„1) utvrđuje plan i dinamiku prikupljanja informacija koje su u vezi sa predmetima iz oblasti borbe protiv korupcije na visokom nivou i u tu svrhu ostvaruje saradnju sa organima nadležnim za vođenje tih predmeta:

2) sačinjava pregled dosadašnjeg toka vođenih istraga o predmetima iz oblasti borbe protiv korupcije na visokom nivou, na osnovu dobijenih informacija u vezi sa tim predmetima;

3) priprema mišljenje o djelotvornom načinu na koji bi se vođenje istrage o predmetima iz oblasti borbe protiv korupcije na visokom nivou moglo unaprijediti i u tu svrhu predlaže konkretne mjere za unaprjeđenje stanja:

4) prati i sinhronizuje aktivnosti državnih organa u sprovođenju borbe protiv korupcije na visokom nivou;

5) ostvaruje komunikaciju s međunarodnim institucijama, međunarodnim organizacijama i predstavnicima diplomatskog kora u cilju prikupljanja svih neophodnih informacija radi nesmetanog djelovanja Savjeta:

6) traži podatke, objašnjenja i izvještaje od državnih organa u vezi sa pitanjima koja se odnose na prevenciju i suzbijanje korupcije na visokom nivou;

7) utvrđuje prioritete i predlaže aktivnosti u realizaciji projekata koji se odnose na borbu protiv korupcije na visokom nivou;

8) vrši i druge poslove u skladu sa zakonom.“

Citirane nadležnosti, a posebno one navedene u članu 3 stav 1 tačke 1 do 4, koje se odnose na utvrđivanje plana i dinamike prikupljanja informacija u vezi sa predmetima iz oblasti borbe protiv korupcije na visokom nivou, sačinjavanje pregleda dosadašnjeg toka vođenih istraga o ovim predmetima, pripremanje mišljenja o djelotvornom načinu na koji bi se vođenje istrage moglo unaprijediti, te praćenje i sinhronizacija aktivnosti državnih organa u sprovođenju borbe protiv korupcije na visokom nivou bude pozornost posebno imajući u vidu da se je Nacionalni savjet za borbu protiv korupcije na visokom nivou osnovan kao privremeno radno tijelo Vlade, saglasno članu 12 stav 3 Uredbe o Vladi Crne Gore. Navedeni član Uredbe u stavu 2 predviđa da se privremeno radno tijelo obrazuje radi razmatranja pojedinih pitanja iz nadležnosti Vlade i davanja mišljenja i predloga. Takođe, Poslovníkom Vlade Crne Gore ("Službeni list CG", br. 3/12, 31/15, 48/17 i 62/18) u članu 27 kaže se da Vlada može obrazovati savjet ili drugo savjetodavno tijelo radi razmatranja pitanja i davanja predloga i mišljenja u vezi sa ostvarivanjem ustavnih funkcija Vlade, a čiji se zadaci, sastav i način rada utvrđuju aktom o njegovom obrazovanju.

Sa druge strane, ako imamo u vidu poziciju državnog tužilaštva, tj. njegovu autonomiju i samostalnost koja je, u prvom redu, garantovana članom 134 Ustava Crne Gore, kao i njegovu nadležnost da procesuirá počinioce krivičnih djela koja se gone po službenoj dužnosti, vodeći se u svom radu principima ustavnosti i zakonitosti, nezavisnosti, nepristrasnosti i otvorenosti, otvara se pitanje uplitanja u tužilačke nadležnosti, čime se direktno otvara prostor za

podrivanje nezavisnosti pravosuđa, odnosno nezavisnost tužilaštva kao ključnog preduslova za ostvarenje vladavine prava, kao načela na kojem počiva društveno uređenje modernih evropskih država. Nezavisnost tužilaca podrazumijeva nepostojanje odnosa zavisnosti ili postojanje kontrolisanog i jasno propisanog odnosa zavisnosti tužilaštva u odnosu na sve druge organe državne vlasti.

Zakonom o državnom tužilaštvu ("Službeni list CG", br. 11/15, 42/15, 80/17, 10/18 i 76/20) u članu 3 predviđeno da se poslovi Državnog tužilaštva ne smiju vršiti ni pod čijim uticajem i da niko ne smije da utiče na Državno tužilaštvo u vršenju njegovih poslova, dok je članom 41 stav 1 i 2 predviđeno da Tužilački savjet sačinjava godišnji izvještaj o radu koji sadrži podatke o radu Tužilačkog savjeta, opis i analizu stanja u Državnom tužilaštvu, detaljne podatke za svako državno tužilaštvo koji se odnose na broj primljenih i riješenih predmeta u toku godine za koju se izvještaj sačinjava, probleme i nedostatke u njihovom radu, kao i mjere koje treba preduzeti da bi se otklonili uočeni nedostaci, kao i podatke o stanju i kretanju kriminaliteta u prethodnoj godini. Takođe, način rukovođenja radom državnog tužilaštva, osnovnih, viših, Specijalnog i Vrhovnog državnog tužilaštva uređeni su članom 17 i članom 37 (nadležnost Tužilačkog savjeta). Dodatno, članom 42 (odnos Tužilačkog savjeta i državnog tužilaštva) predviđa se da su državna tužilaštva dužna da Tužilačkom savjetu, na njegov zahtjev, dostave sve podatke i obavještenja iz okvira svoje nadležnosti, u roku koji odredi Tužilački savjet, kao i da je državno tužilaštvo dužno da omogući Tužilačkom savjetu, na njegov zahtjev, neposredan uvid u službene spise, dokumentaciju i podatke, i dostavi kopije traženih spisa i dokumenata.

Vrhovno državno tužilaštvo vrši nadzor nad nižim tužilaštvima. Nadzor nad radom državnih tužilaca vrši se direktnim uvidom u rad svakog državnog tužioca i preduzimanjem drugih odgovarajućih mjera za efikasan i zakonit rad državnih tužilaca. Specijalno državno tužilaštvo obavlja poslove u skladu sa posebnim zakonom koji reguliše uslove za izbor rukovodilaca i državnih tužilaca Specijalnog državnog tužilaštva i osnovano je za teritoriju Crne Gore, a nadležno je za krivično gonjenje počinilaca krivičnih djela organizovanog kriminala, visoke korupcije, pranja novca, terorizma, ratnih zločina i od avgusta 2016. godine je takođe nadležno za krivična dela protiv izbornih prava.

Takođe, od donošenja Zakonika o krivičnom postupku ("Sl list CG", br. 57/09, 49/10, 47/14 – Odluka US CG, 2/15 – Odluka US CG, 35/15, 58/15, 28/18 – Odluka US CG i 116/20 – Odluka US CG), koji je stupio na snagu 26. avgusta 2009. godine, a koji se primjenjuje u postupcima za krivična djela organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina od 26.08.2010. godine, a u postupcima za ostala krivična djela od 01.09.2011. godine, njegova najvažnija novina ogleda se u tome što stavlja istragu, tj. otkrivanja i razjašnjenja krivičnog djela i prikupljanja dokaza za eventualno optuženje u nadležnost državnog tužioca, čime mu je dato da bude aktivniji u fazama prije optuženja, što povećava njegovu odgovornost za kvalitet dokaza na kojima će se zasnivati optužnica.

Tako tužioci otkrivaju i gone učinioce krivičnih djela, sprovode istrage, podižu i zastupaju optužnice pred nadležnim sudom, te učestvuju u žalbenom i apelacionom postupku pred nadležnim sudovima, iz čega proizilazi da su tužioci razvojem i reformom krivičnih postupaka postali ključna karika u sistemu krivičnog pravosuđa, odnosno stranka koja ima najveći broj prava i obaveza u krivičnom postupku i koja aktivno učestvuje u krivičnom postupku od faze otkrivanja krivičnog djela. Navedeno, u konačnom, podrazumjeva da zaštita tužilaca od političkog uticaja ili bilo kakvog drugog uplitanja mora biti osigurana kroz autoritet i nezavisnu tužilačku službu zagaranovanu od strane državne vlasti. Tužilaštva mogu saradivati sa svim organima državne vlasti ukoliko je to u interesu kaznene politike, a osim što je takva vrsta saradnje poželjna, u Zakoniku o krivičnom postupku u članu 254 stav 1 i 3 posebno se utvrđuje obaveza prijavljivanja krivičnog djela u sljedećim okolnostima:

"Službena i odgovorna lica u državnim organima, organima lokalne samouprave, javnim preduzećima i ustanovama dužni su da prijave krivična djela za koja se goni po službenoj dužnosti, o kojima su obaviještena ili za koja saznaju u vršenju svoje dužnosti... Podnosioci krivične prijave iz stava 1 ovog člana navešće dokaze koji su im poznati i preduzeće mjere da bi se sačuvali tragovi krivičnog djela, predmeti na kojima je ili pomoću kojih je učinjeno krivično djelo, predmeti nastali izvršenjem krivičnog djela i drugi dokazi."

Davanje uputstva tužiocima iz spoljnih izvora posebno je osjetljivo pitanje, jer potencijalno može dovesti do stvarne ili percipirane zloupotrebe i nepravilnog uticaja, ali je sa druge strane ZKP-om je utvrđena obaveza prijavljivanja krivičnog djela nakon čega, tužilac koji igra suštinsku ulogu u ostvarivanju vladavine prava i pravilom funkcionisanju krivično-pravnog sistema, odlučuju da li treba pokrenuti ili nastaviti krivično gonjenje, voditi krivično gonjenje pred sudom...

Svojevrсна institucionalna nezavisnost tužilaštva, koje formalno nije dio pravosudne grane vlasti, ali nije ni dio izvršne grane vlasti, već djeluje samostalno kao poseban organ, mora biti očuvana u cilju poboljšanje kvaliteta zaštite ljudskih prava, kao i očuvanja javne bezbjednosti i zaštite vladavine prava, imajući u vidu da se tužioci nalaze na prvoj liniji krivičnog gonjenja teških krivičnih djela.

Potrebno je pokazati poseban oprez kad se radi o „zalaženju“ u postojeći krivično-pravni sistem, te na suštinski opravdan način jačati postojeće kapacitete u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala, u prvom redu državnog tužilaštva, koje ima ključnu ulogu u borbi protiv ovih pojava.

Krivično pravni postupak odraz je i posljedica oblika društvenog uređenja, te zavisi od društvenih vrijednosti koje država želi ostvariti i zaštititi. Tako, u kreiranju strategija i politika u ovoj oblasti, a kojima se želi stvoriti ambijent u kome su korupcija, te organizovani kriminal i ostala teška i organizovana krivična djela nepoželjna pojava na koju ovo društvo neće blagonaklono reagovati i gdje će posljedica, odnosno sankcija, u vidu zakonske, kao i snažne moralne osude, biti logična posljedica ovakvog ponašanja, mora se voditi računa i o

međunarodnim standardima posebno Savjeta Evrope, najveće međunarodne organizacije u Evropi.

Tako se u Mišljenju br. 11 (2016) Konsultativnog vijeća evropskih tužilaca o kvalitetu i efikasnosti rada tužilaca, uključujući i u borbi protiv terorizma i teškog organizovanog kriminala, a koje je usvojeno od strane CCPE-a, na njegovoj 11. plenarnoj sjednici (Strazbur, 17.-18. novembar 2016. godine) kaže između ostalog da „ tužioci treba da vrše svoje funkcije bez ikakvih neprimjerenih spoljnjih uticaja, podsticaja, pritiska, prijetnji ili smetnji, bilo neposrednih ili posrednih, iz bilo koje sredine ili iz bilo kog razloga... da se Tužioci nalaze na prvoj liniji krivičnog gonjenja teških krivičnih djela, te stoga imaju suštinsku ulogu u očuvanju javne bezbjednosti i zaštiti vladavine prava... u dijelu koji sadrži preporuke navodi nepristrasnost tužilaca kao važan uslov za poboljšanje kvaliteta zaštite ljudskih prava, te poziva države članice da obezbijede da tužioci mogu da vrše svoje funkcije uz najveći stepen nezavisnosti, bez neprimjerenih uticaja, navođenja, pritiska, prijetnji ili miješanja, neposrednog ili posrednog, koje dolazi u bilo koje vrijeme i iz bilo kojeg razloga. Takođe, navodi se da bi u cilju obezbjeđivanja uslova u kojima tužioci mogu da postupaju efikasno i kvalitetno i onako kako to javnost očekuje te da posvete odgovarajuću pažnju svim pitanjima u vezi sa njihovim predmetima, tužioci treba da imaju adekvatne ljudske, finansijske i materijalne resurse, uključujući specijalne jedinice u okviru tužilaštva.

Takođe, u svom Mišljenju br. 9 (2014) Konsultativnog vijeća evropskih tužilaca o evropskim normama i načelima za tužioce – pod nazivom "Rimska povelja", a koje je usvojeno od strane CCPE-a u Strazburu, 17. decembra 2014. navodi se da u svim pravnim sistemima, državni tužioci doprinose garantovanju vladavine prava, prvenstveno pravičnim, nepristrasnim i efikasnim sprovođenjem pravde u svim predmetima i u svim fazama postupka u okviru njihove nadležnosti... da nezavisnost i samostalnost državnog tužilaštva predstavljaju neophodan činilac nezavisnosti pravosuđa, da je neophodno podsticati opštu tendenciju povećanja nezavisnosti i djelotvorne samostalnosti državnog tužilaštava... da tužioci treba da budu samostalni u donošenju odluka i treba da obavljaju svoje dužnosti bez spoljnjeg pritiska ili uplitanja, uzimajući u obzir načela podjele vlasti i odgovornosti... a da je transparentnost u radu tužilaca je od suštinskog značaja u savremenoj demokratiji... Navedena povelja naslanja se na dostignuća ostvarena Preporukama Rec(2000)19 Komiteta ministara Savjeta Evrope o ulozi državnog tužilaštva u krivično-pravnom sistemu i dalje, a u cilju ispunjavanja potreba za ažuriranjem i objedinjavanjem relevantnih načela Savjeta Evrope u ovoj oblasti.

U ovom Mišljenju navodi se da je suštinski važno osigurati nezavisnost i djelotvornu samostalnost tužilaca i uspostaviti odgovarajuće garancije... da samostalnost tužilaca – koja je od suštinskog značaja za vladavinu prava – mora biti zajemčena zakonom, na najvišem mogućem nivou, slično kao kod sudija... da tužioci treba da budu samostalni u donošenju odluka i da prilikom saradnje sa drugim institucijama treba da obavljaju svoje dužnosti bez spoljnjeg pritiska ili

miješanja izvršne vlasti ili skupštine, uz poštovanje načela podjele vlasti i odgovornosti...

Nadležnost Nacionalnog savjeta za borbu protiv korupcije na visokom nivou navedena u članu 3 stav 1 tačka 6 Odluke, upućuje na istražni postupak „koji se odnosi na prevenciju i suzbijanje korupcije“. Zakonom o sprječavanju korupcije ("Sl. list Crne Gore", br. 53/14 i 42/17) članom 35 predviđen je način utvrđivanja činjenica i okolnosti, odnosno način vođenja postupka utvrđivanja povreda odredaba Zakona o sprječavanju korupcije. U članu 4 stav 1 Zakona o sprječavanju korupcije se navodi da „poslove sprječavanja sukoba javnog i privatnog interesa, ograničenja u vršenju javnih funkcija, provjere izvještaja o prihodima i imovini javnog funkcionera, postupanja po prijavama zviždača, zaštite zviždača, kao i druge poslove u skladu sa ovim zakonom, vrši Agencija za sprječavanje korupcije (u daljem tekstu: Agencija), kao samostalno i nezavisno tijelo, koju osniva Skupština Crne Gore, u skladu sa ovim zakonom.“ Imajući u vidu nadležnosti Agencije za sprječavanje korupcije, način njenog osnivanja, te status nezavisnog i samostalnog tijela, u skladu sa zakonom, otvara se pitanje uplitanja u izričite nadležnosti Agencije, te stvara prostor za podrivanje samostalnosti i nezavisnosti Agencije, i postavlja pitanje motivacije konstituisanja paralelnih institucija, tj. organizacija koje nijesu nužno posvećene misiji već služiti mogu za ostvarivanje političkih ciljeva nosilaca izvršne vlasti koji se nalaze u sastavu Nacionalnog savjeta, uz formalno učešće civilnog sektora (poput izbora kandidata iz nevladinog sektora za članove Nacionalnog savjeta i radnih grupa koje savjet može obrazovati u skladu sa članom 7 Odluke, bez ikakvih kriterijuma o izboru).

Na kraju, postavlja se pitanje na koji način će, kroz Nacionalni savjet za borbu protiv korupcije Vlada Crne Gore kontrolisati samu sebe i odgovarati za rad samoj sebi, da li se radi o simuliranju podrške izvršnoj vlasti i njenim političkim inicijativama, i da li Vlada Crne Gore zloupotrebljava mehanizam borbe protiv korupcije, u cilju kontrolisanja ostalih grana vlasti, a bez mogućnosti autonomnog djelovanja Nacionalnog savjeta. Stvaranjem paralelnih institucija čije djelovanje je usmjereno ka opravdanju i potvrđivanju mišljenja Vlade, fingira se proces participacije civilnog sektora i građana u borbi protiv korupcije, te dovodi do konfuzije javnosti.

Kad je u pitanju član 5 Odluke o Nacionalnom savjetu za borbu protiv korupcije na visokom nivou, u njemu se kaže sljedeće:

„Član 5

Vlada posebnom odlukom imenuje predsjednika, zamjenika predsjednika, članove, sekretara i zamjenika sekretara Savjeta.

Potpredsjednik Vlade je, po pravilu, predsjednik Savjeta.

Član Savjeta, po pravilu, ne može biti javni funkcioner koga je imenovala, odnosno postavila Vlada, kao ni državni službenik.

Sekretar i zamjenik sekretara Savjeta imenuju se iz reda zaposlenih u Generalnom sekretarijatu Vlade, odnosno Kabinetu predsjednika ili potpredsjednika Vlade.

Mandat predsjednika, zamjenika predsjednika i članova Savjeta traje četiri godine."

Čitajući navedenu normu evidentan je nedostatak preciznih kriterijuma i uslova pod kojima Vlada bira članove Savjeta, osim kad je riječ o funkciji predsjednika Savjeta, za koga je Odlukom utvrđeno da će istu obavljati potpredsjednik Vlade, kao i kada je riječ o sekretaru i zamjenika sekretara Savjeta. Dodatno, nije precizirano ni koliko članova Savjet ima, tako da citirani član Odluke ostavlja značajan prostor za široko tumačenje, a njegova primjena ostavlja prostor za različite zloupotrebe.

Tijelo koje se formira na ovom nivou, a imajući u vidu kompleksnost i osjetljivost pitanja koje targetira kao nadležnost, te zbog svog potencijalnog značaja, kako političkog, tako i suštinskog, zahtjeva jasno određene kriterijume po kojima će se vršiti izbor njegovih članova, kao i kriterijume po kojima će se vršiti njihovo razrješenje. Kako Odluka ne predviđa navedene kriterijume koji se odnose na izbor i razrješenje, te kako nije utvrđen broj članova koje Savjet treba da ima, a Odlukom nije predviđeno da će se ovo pitanje urediti Poslovníkom o radu Nacionalnog savjeta za borbu protiv korupcije na visokom nivou, navedeno ukazuje da su u ovom članu Odluke ostavljena široka diskreciona ovlašćenja preglagaču, koja zbog nedovoljne preciznosti norme direktno uzrokuju netransparentnost, pa mogu dovesti do zloupotrebe, te potencijalnih rizika od ugrožavanja javnog interesa.

Kada je u pitanju član 6 Odluke, a konkretno član 6 stav 1 u kome se kaže: „Sredstva za rad Savjeta obezbjeđuju se u budžetu Crne Gore i iz donacija“, budi potrebu za oprezom, imajući u vidu da u navedenoj Odluci, kao ni u Poslovníku o radu nijesu date smjernice, odnosno kriterijumi koji se odnose na izvor donacija. Ovo pitanje značajno je posebno sa aspekta koji se odnosi na to ko može biti potencijalni donator, čime se otvara pitanje nastanka potencijalnog sukoba interesa, te ostvara prostor u kome određeno privatno lice ili kompanija može biti donator shodno navedenoj Odluci, a istovremeno predmet interesovanja Savjeta.

U cilju otklanjanja mogućnosti za postojanje sukoba interesa, odnosno situacija u kojima određeni pojedinci, organizacije, institucije i kompanije usljed obezbjeđivanja donacija, koristeći slabe tačke norme mogu ostvariti status privilegovanih, neophodno je navedenu normu korigovati tako da sadrži jasne kriterijume na osnovu kojih može biti sprovedena selekcija donatora, čime bi se diskreciona ovlašćenja i prostor za eventualnu zloupotrebu sveo na minimum.

Na liniji komentara koji se odnose na član 5 i 6 Odluke u nastavku je dat i komentar i na član 7 Odluke u kome se kaže:

„Savjet može, radi efikasnog i djelotvornog ostvarivanja zadataka, obrazovati stalne ili povremene radne grupe.

Predsjednik Savjeta može angažovati stručnjake i predstavnike domaćih ili međunarodnih organizacija ili institucija iz oblasti koje su u vezi sa djelokrugom rada Savjeta.“

Navedeni član Odluke neophodno je unaprijediti na način što će, osim kriterijuma koji se odnose na izbor i razrješenje, sadržati jasne kriterijume na osnovu kojih se mogu angažovati stručnjaci i predstavnici domaćih ili međunarodnih organizacija ili institucija iz oblasti koje su u vezi sa djelokrugom rada Savjeta.

U odnosu na član 9 u kome se kaže:

„Savjet za svoj rad odgovara Vladi.

Savjet je dužan da Vladi podnosi polugodišnji izvještaj o radu, koji se, nakon usvajanja, objavljuje na internet stranici Vlade“, treba imati u vidu da je ovo „eksterno“ tijelo obrazovano za borbu protiv korupcije na visokom nivou, a da u njemu sjede potpredsjednik Vlade kao predsjednik navedenog tijela i ministar finansija i sociojalnog staranja, kao njegov zamjenik. Navedeno ukazuje da je mehanizam upravljanja radom ovog tijela stavljen direktno u ruke visokih funkcionera izvršne vlasti, a od navedenog tijela se očekuje da kontroliše i njegovog „kreatora“, odnosno Vladu, imajući u vidu da visoki funkcioneri izvršne vlasti imaju široka ovlašćenja u služenju građanima Crne Gore, koja sa sobom povlače i mogućnost zloupotrebe istih, pa su samim tim rizična grupa u kontekstu korupcije na visokom nivou. Navedeni savjet, ovako pozicioniran, ne može imati željene mehanizme kontrole, niti preuzeti postojeće mehanizme, koji su u nadležnosti tužilaštva, drugih organa, skupštinskih odbora i agencija u ovoj oblasti. Iako je uloga civilnog sektora konkretno postavljena imajući u vidu njihovo učešće u navedenom tijelu, navedeno nije garant objektivnosti imajući u vidu trenutni sastav Savjeta koji obuhvata i dva visoka funkcionera izvršne vlasti, a posebno imajući u vidu da članom 5 nije definisana jasna struktura Savjeta kroz određivanje broja članova Savjeta, te kriterijumi po kojima će se vršiti izbor odnosno njihovo razrješenje.

V ZAKLJUČNE OCJENE

Imajući u vidu institucionalnu nezavisnost tužilaštva, principe ustrojstva državnog tužilaštva, kao i njegov odnos sa Tužilačkim savjetom, zatim ovlašćenja Specijalnog državnog tužilaštva, u kojima je jasno predviđeno ko i na koji način dostavlja podatke koji se odnose na predmete koji se vode u državnom tužilaštvu, kao to ko i na koji način može izvršiti uvid u službene spise, dokumentaciju i podatke, odnosno dobiti kopiju spisa i dokumenata, navedeno otvara pitanje cjelishodnosti nadležnosti i zadataka Nacionalnog savjeta, a koji su predviđeni članom 3 stav 1-4 Odluke o Nacionalnom savjetu.

Osim navedenog, a shodno Zakoniku o krivičnom postupku, tužioci otkrivaju i gone učinioce krivičnih djela, sprovode istrage, podižu i zastupaju optužnice

pred nadležnim sudom, te učestvuju u žalbenom postupku pred nadležnim sudovima, iz čega proizilazi da su tužioci ključna karika u sistemu krivičnog pravosuđa, pa zaštita tužilaca od političkog uticaja ili bilo kakvog drugog uplitanja mora biti osigurana kroz autoritet i nezavisnu tužilačku službu, zagarantovanu od strane državne vlasti. Tužilaštva mogu sarađivati sa svim organima državne vlasti ukoliko je to u interesu kaznene politike, a osim što je takva vrsta saradnje poželjna, u Zakoniku o krivičnom postupku u članu 254 utvrđuje se i kada obaveza prijavljivanja krivičnog djela postoji.

Kako je samostalnost tužilaštva u organizacionom smislu, kao i tužilaca u postupanju u pojedinačnim slučajevima neupitna, zadaci Savjeta koji su predviđeni Odlukom o Nacionalnom savjetu u članu 3 stav 1-4, na prvi pogled zvuče kao želja za uspostavljanjem spoljašnjeg nadzora nad državnim tužilaštvom, mimo Tužilačkog savjeta, a konkretno oni zadaci Savjeta koji se odnose na utvrđivanje plana i dinamike prikupljanja informacija u vezi sa predmetima iz oblasti borbe protiv korupcije na visokom nivou, sačinjavanja pregleda dosadašnjeg toka vođenih istraga o ovim predmetima, pripremanja mišljenja o djelotvornom načinu na koji bi se vođenje istrage moglo unaprijediti, te praćenja i sinhronizacije aktivnosti državnih organa u sprovođenju borbe protiv korupcije na visokom nivou.

Samostalnost tužilaca nije prerogativ ili privilegija koja je data u interesu tužilaca, već predstavlja garanciju interesa pravične, nepristrane i djelotvorne pravde kojom se štiti i javni interes i privatni interesi datih lica. Zbog toga donošenje jasnih i preciznih propisa, kao i jačanje ljudskih i tehničkih kapaciteta institucija čija nadležnost obuhvata prevenciju i suzbijanje korupcije na visokom nivou jedini su model u cilju stvaranja uslova u kojima je korupcija visokorizičan poduhvat sa neizvjesnom ličnom koristi, a koji za sobom povlači društvenu, političku i krivičnu odgovornost.

Zbog navedenog Agencija konstatuje da nadležnosti Nacionalnog savjeta za borbu protiv korupcije na visokom nivou predviđene Odlukom o Nacionalnom savjetu za borbu protiv korupcije na visokom nivou („Službeni list CG“ br. 125/20, br. 11/21 i br.34/21), s posebnim osvrtom na član 3 stav 1 do 4 i stav 6 citirane Odluke, ostavljaju prostor za tumačenje koje može uticati na jedinstvenost i samostalnost državnog tužilaštva, koje je, shodno Ustavu Crne Gore i posebnim propisima, u prvom redu Zakonom o državnom tužilaštvu i Zakonom o Specijalnom državnom tužilaštvu, ustanovljeno kao državni organ koji vrši poslove gonjenja učinilaca krivičnih djela i drugih kažnjivih djela za koja se goni po službenoj dužnosti, te obrazovanjem paralelnih institucija stvara prostor za podriivanje nezavisnosti i samostalnosti Agencije za sprječavanje korupcije, zajemčene Zakonom o sprječavanju korupcije.

Dodatno, u odnosu na komentare date u samom Mišljenju, osim komentara koji se odnose na diskreciona ovlašćenja Savjeta, ukazano je i na to da članom 5 Odluke nije definisana jasna struktura Savjeta kroz određivanje broja članova

Savjeta, te kriterijumi po kojima će se vršiti izbor, odnosno njihovo razrješenje, te konstatovano da je trenutni sastav Savjeta, koji obuhvata dva visoka funkcionera izvršne vlasti, od kojih je jedan predsjednik, a drugi zamjenik predsjednika Savjeta, u direktnoj koliziji sa očekivanjima da navedeno tijelo kontroliše i njegovog „kreatora“, odnosno Vladu CG. Visoki funkcioneri izvršne vlasti imaju široka ovlašćenja u služenju građanima Crne Gore, koja sa sobom povlače i mogućnost zloupotrebe istih, pa su samim tim rizična grupa u kontekstu korupcije na visokom nivou.

Dodatno, nedostatak smjernica, odnosno kriterijuma koji se odnose na izvor donacija iz člana 6 Odluke i na to ko može biti potencijalni donator, otvara pitanje nastanka potencijalnog sukoba interesa, te ostavlja prostor u kome određeno privatno lice ili kompanija može biti donator shodno navedenoj Odluci, a istovremeno predmet interesovanja Savjeta.

Na liniji komentara koji se odnose na član 5 i 6 Odluke, konstatovano je da da je neophodno unaprijediti član 7 na način što će, osim kriterijuma koji se odnose na izbor i razrješenje, kao i na broj članova koje Savjet treba da ima, član 7 sadržati jasne kriterijume na osnovu kojih se mogu angažovati stručnjaci i predstavnici domaćih ili međunarodnih organizacija ili institucija iz oblasti koje su u vezi sa djelokrugom rada Savjeta.

U odnosu na navedeno, Agencija za sprječavanje korupcije ukazuje da član 3, 5, 6, 7 i 9 Odluke o Nacionalnom savjetu za borbu protiv korupcije na visokom nivou („Službeni list CG“ br. 125/20 i br. 11/21), a kojom je osnovan Nacionalni savjet za borbu protiv korupcije na visokom nivou mogu dovesti do potencijalnih rizika od ugrožavanja javnog interesa zbog nedovoljne preciznosti citiranih članova Odluke, te uočenog nedostatka transparentnosti i širokih diskrecionih ovlašćenja u pojedinim procedurama, čime je stvoren prostor za različite zloupotrebe.

Donošenje jasnih i preciznih propisa, kao i jačanje ljudskih i tehničkih kapaciteta institucija čija nadležnost obuhvata prevenciju i suzbijanje korupcije na visokom nivou, jedini su model u cilju stvaranja uslova za borbu protiv korupcije.

S tim u vezi Agencija za sprječavanje korupcije poziva Vladu Crne Gore da otkloni uočene nedostatke prepoznate u članu 3, 5, 6, 7 i 9 Odluke, a nadležnosti i zadatke Nacionalnog savjeta prilagodi nadležnostima privremenih radnih tijela koja Vlada može obrazovati shodno članu 12 Uredbe o Vladi Crne Gore, radi razmatranja pojedinih pitanja iz nadležnosti Vlade i davanja mišljenja i predloga.


DIREKTORICA
Jelena Perović

