



Crna Gora
Agencija za sprječavanje korupcije

Broj: UPI 02-01-364/7 -2020

AGENCIJA ZA SPRJEČAVANJE KORUPCIJE, na osnovu člana 38 Zakona o sprječavanju korupcije („Službeni list CG“ br. 53/14), postupajući po službenoj dužnosti za utvrđivanje da je Nikola Janović, kao javni funkcioner prekršio odredbe Zakona o sprječavanju korupcije, nakon sprovedenog postupka dana 24. decembra 2020. godine donijela je

ODLUKU

UTVRĐUJE SE da je Nikola Janović, kao javni funkcioner prekršio član 12 stav 3 i član 13 Zakona o sprječavanju korupcije, jer je nakon stupanja na javnu funkciju poslanika u Skupštini Crne Gore, dana 23. 09. 2020. godine, nakon isteka zakonom propisanog roka nastavio da obavlja javnu funkciju starješine organa državne uprave - ministra u Ministarstvu sporta i mladih Vlade Crne Gore.

O b r a z l o ž e n j e

Agencija za sprječavanje korupcije Crne Gore (u daljem tekstu Agencija) je po službenoj dužnosti, a u skladu sa zakonskim nadležnostima propisanim članom 78 Zakona o sprječavanju korupcije, pokrenula postupak za utvrđivanje da li Nikola Janović, koji obavlja javnu funkciju poslanika u Skupštini Crne Gore od 23.09.2020. godine, kao javni funkcioner krši član 12 stav 3 Zakona o sprječavanju korupcije, na način što je nakon isteka zakonom propisanog roka istovremeno sa javnom funkcijom poslanika obavljao i javnu funkciju starješine organa državne uprave - ministra u Ministarstvu sporta i mladih.

Saglasno članu 34 Zakona o sprječavanju korupcije, javni funkcioner Nikola Janović je u svom pisanom izjašnjenju od 18.11.2020. godine, istakao da smatra da je shodno zakonskim propisima, dostavio obavještenje da neće učestvovati u radu Skupštine do izbora Vlade u novom sastavu kao javni funkcioner, ističući da mu je kao članu Vlade, u skladu sa članom 110 stav 1 Ustava Crne Gore prestao mandat istog dana kada i Skupštini Crne Gore. Nadalje je istakao da je u skladu sa članom 110, stav 2 Ustava Crne Gore bio dužan da ispunjava obaveze u novom sazivu, kao i da smatra da je svoje obaveze, kao javni funkcioner ispunio, kako to nalažu odredbe Zakona o sprječavanju korupcije.

Agencija je radi rasvjetljenja ove upravne stvari provela sledeće dokaze: pročitala izjašenje javnog funkcionera Nikole Janovića od 18.11.2020. godine, pročitala dopis Skupštine Crne Gore broj 00-32-5/20-49/1 od 11.12.2020. godine, izvršila uvid u dopis Ministarstva sporta i mladih Vlade Crne Gore broj 01-105-610/20-2534/2 od 21.10.2020.

godine potpisan od strane javnog funkcionera ministra Nikole Janovića, te izvršila uvid u službenu evidenciju za javnog funkcionera Nikolu Janovića.

Iz dopisa Skupštine Crne Gore broj 00-32-5/20-49/1 dostavljenog Agenciji, dana 14.12.2020. godine, utvrđeno je da se Nikola Janović nakon verifikacije mandata poslanika na sjednici Skupštine Crne Gore održanoj dana 23.09.2020. godine nalazi na javnoj funkciji u Skupštini Crne Gore i da Skupština nije vršila obračun zarade za imenovanog.

Iz dopisa Ministarstva sporta i mladih Vlade Crne Gore broj 01-105-610/20-2534/2 od 21.10.2020. godine potpisanog od strane javnog funkcionera ministra Nikole Janovića utvrđeno je da je imenovani dostavio obavještenje, zavedeno pod brojem 02-04-4-4640/4 u kome je naveo da imajući u vidu da mu je kao članu Vlade potvrđen poslanički mandat u Skupštini u čijem radu neće učestvovati do izbora Vlade u novom sastavu, kako bi se obezbijedila primjena Ustava Crne Gore, gdje je u članu 110 propisano da Vladi prestaje mandat prestankom mandata Skupštine Crne Gore, te da Vlada kojoj je prestao mandat nastavlja rad do izbora Vlade u novom sastavu.

Iz službene evidencije za javnog funkcionera Nikole Janovića, utvrđeno je da je imenovani javni funkcioner, te da je nakon izbora održanih 30.08.2020. godine, na konstitutivnoj sjednici Skupštine Crne Gore dana 23.09.2020. godine verifikovan i potvrđen njegov mandat kao poslanika u Skupštini Crne Gore, te da je obavljao i javnu funkciju ministra u Ministarstvu sporta i mladih Vlade Crne Gore u organu državne uprave.

Zakon o sprječavanju korupcije ("Sl.list CG" br. 53/14) u čl. 12 st.3 predviđa da javni funkcioner koji obavlja poslove u državnoj upravi i organima lokalne uprave ne može obavljati funkciju poslanika i odbornika, dok je članom 13 istog zakona propisana obaveza podnošenja ostavke i istim je navedeno da javni funkcioner koji u toku vršenja javne funkcije prihvati da obavlja drugu dužnost, odnosno funkciju iz člana 11 stav 1 ili člana 12 st. 1 i 3 ovog zakona, dužan je da, u roku od 30 dana od početka vršenja druge funkcije, odnosno dužnosti, podnese ostavku na javnu funkciju. Status javnog funkcionera regulisan je odredbom člana 3 Zakona o sprječavanju korupcije, kojim je propisano da je javni funkcioner izabrano, imenovano ili postavljeno lice u državnom organu, organu državne uprave, pravosudnom organu, organu lokalne samouprave, organu lokalne uprave, nezavisnom tijelu, regulatornom tijelu, javnoj ustanovi, javnom preduzeću ili drugom privredom društvu, odnosno pravnom licu koje vrši javna ovlaštenja, odnosno djelatnosti od javnog interesa ili je u državnom vlasništvu, kao i lice na čiji izbor, imenovanje ili postavljenje organ vlasti daje saglasnost, bez obzira na stalnost funkcije i nadoknadu.

Ustav Crne Gore u članu 104 propisuje nespojivost funkcije i istim je navedeno da predsjednik Vlade i član Vlade ne može vršiti poslaničku i drugu javnu funkciju, niti profesionalno obavljati drugu djelatnost, dok je članom 110 propisan prestanak mandata Vladi, i istim je navedeno: Vladi prestaje mandat: prestankom mandata Skupštine,

podnošenjem ostavke, kad izgubi povjerenje i ako ne predloži budžet do 31. marta budžetske godine.

Vlada kojoj je prestao mandat nastavlja rad do izbora Vlade u novom sastavu. Vlada kojoj je prestao mandat ne može raspustiti Skupštinu.

Takođe, Zakonom o izboru odbornika i poslanika u čl. 101 je između ostalog navedeno da odborniku, odnosno poslaniku prestaje mandat prije isteka vremena na koje je izabran ako nastupi jedan od slučajeva nespojivosti funkcije odbornika, sa drugom funkcijom, utvrđenom Ustavom i zakonom, te da odbornik, odnosno poslanik kojem je prestao mandat iz tog razloga (stava 1 tačka 4 ovog člana 101) ostaje na izbornoj listi i može ponovo steći mandat odbornika, odnosno poslanika u skladu sa ovim zakonom.

Na osnovu sprovedenog dokaznog postupka i ocjene izvedenih dokaza, svakog pojedinačno i u njihovoj uzajamnoj povezanosti, Agencija je utvrdila da je javni funkcioner Nikola Janović prekršio član 12 stav 3 i član 13 Zakona o sprječavanju korupcije.

Tokom postupka utvrđeno je da je Nikola Janović, poslanik u Skupštini Crne Gore, kao javni funkcioner nakon isteka zakonom propisanog roka nastavio da obavlja javnu funkciju starješine organa državne uprave - ministra u Ministarstvu sporta i mladih Vlade Crne Gore, čime je prekršio odredbe Zakona o sprječavanju korupcije koje se odnose na ograničenja u vršenju javnih funkcija, kojim je u članu 12 stav 3 propisano da javni funkcioner koji obavlja poslove u državnoj upravi i organima lokalne uprave ne može obavljati funkciju poslanika i odbornika. Da je javni funkcioner Nikola Janović poslanik u Skupštini Crne Gore i da obavlja funkciju starješine organa državne uprave - ministra u Ministarstvu sporta i mladih Vlade Crne Gore utvrđeno je uvidom u službenu evidenciju Agencije, kao i iz odgovora Skupštine Crne Gore.

Imajući u vidu činjenice dokazane tokom postupka, te odredbu čl.13 Zakona o sprječavanju korupcije kojim je propisana obaveza podnošenja ostavke odnosno da je javni funkcioner koji u toku vršenja javne funkcije prihvati da obavlja drugu dužnost, odnosno funkciju iz člana 12 st. 3 ovog zakona, dužan da, u roku od 30 dana od početka vršenja druge funkcije, odnosno dužnosti, podnese ostavku na javnu funkciju, nesumnjivo je utvrđeno da javni funkcioner Nikola Janović nije postupio u skladu sa navedenim članom i nije u roku od 30 dana od početka vršenja druge funkcije, odnosno dužnosti, podnio ostavku na javnu funkciju.

Agencija je cijenila navode iz pisanog izjašnjenja javnog funkcionera Nikole Janovića, u kojima se kao stranka poziva na ustavna određenja propisana članom članom 110 Ustava, kao i obavještenje od 21.10.2020. godine da neće učestvovati u radu Skupštine do izbora Vlade u novom sazivu, ali je našla da su isti navodi bez uticaja na drugačije odlučivanje u ovoj upravnoj stvari. Time što je javni funkcioner Janović obavijestio Skupštinu Crne Gore da neće učestvovati u radu Skupštine Crne Gore do izbora Vlade u novom sazivu, time njemu nije prestala poslanička funkcija, iako mu ista nije ni plaćena po njegovom zahtjevu, jer zakonodavstvo Crne Gore ne poznaje institut

"mirovanja" poslaničke funkcije, već samo prestanak iste, što se u konkretnom slučaju nije desilo jer javnom funkcioneru Janoviću nije prestala poslanička funkcija.

Po mišljenju Agencije, a imajući u vidu činjenicu da iznijeti zakonodavni okvir kojim je regulisana ova situacija ne daje jasno određenje šta je javna funkcija i kada prestaje u slučaju kada Vlada nastavlja sa radom do izbora Vlade u novom sazivu, bilo je potrebno dati pravno tumačenje, a kako to ukazuje i Evropski sud za ljudska prava u odluci Vidaković protiv Crne Gore (predstavka broj 27524/06, stav 56 i 58) navodeći između ostalog da koliko god da su jasno napisane odredbe zakona, u svakom pravnom sistemu, neizbježan je elemenat tumačenja, te da će uvijek postojati potreba za objašnjenjem sumnjivih djelova kao i za prilagođavanje izmijenjenim okolnostima. Isto tako, iako je sigurnost izuzetno poželjna, ona može za posljedicu imati pretjeranu rigidnost a zakon mora da bude u koraku sa okolnostima koje se mijenjaju. Shodno tome, mnogi zakoni su neizbježno formulisani izrazima koji, u većoj ili manjoj mjeri, jesu nejasni i čije je tumačenje i primjena stvar prakse. Kada se navodi Evropskog suda za ljudska prava iz odluke Vidaković protiv Crne Gore dovedu u vezu sa pravnom situacijom u kojoj se našao javni funkcioner Nikola Janović, nesumnjivo se zaključuje da se mora dati tumačenje šta je javna funkcija ministra, kada ona počinje i kada se završava.

Dakle, nesumnjivo je da javna funkcija ministra počinje sa početkom mandata Vlade, te da se završava sa prestankom mandata Vladi. Međutim, u situaciji u kojoj Vlada nastavlja sa radom do izbora Vlade u novom sazivu, ostaje nejasno da li ministar u tom vremenu vrši javnu funkciju. Da bi se dobio taj odgovor treba poći od šire definicije mandata javnog funkcionera koja podrazumjeva da "Mandat je vrijeme ovlašćenja, obaveza i odgovornosti nosilaca javne funkcije, započinje stupanjem na dužnost, a prestaje istekom roka trajanja.", (a kako to objašnjava prof.dr Zoran Ivošević u naučnom radu Pravni položaj javnih funkcionera). Dakle, članovi Vlade vrše funkciju u Vladi do izbora Vlade u novom sazivu, što podrazumjeva da imaju sva prava i dužnosti kao i u momentu kada su stupili na funkciju osim što ne mogu raspustiti skupštinu. Dakle, kada neko ima ovlašćenja koja direktno utiču na javni interes i ima mogućnost donošenja najvažnijih odluka iz svih oblasti života građana jedne države, definitivno vrši javnu funkciju. Dalje, iako je Zakon o izboru odbornika i poslanika takođe nejasan, tumačenjem odredbe 101 se može doći do zaključka da je javni funkcioneri Nikola Janović, ako je odlučio da i dalje obavlja poslove ministra sporta i mladih, trebao da zbog konflikta interesa podnese ostavku na mjesto poslanika u Skupštini Crne Gore, s tim da na taj način ostaje na izbornoj listi i može ponovo steći mandat poslanika u skladu sa navedenim zakonom. Ono što i ovaj propis čini nejasnim jeste da u čl. 101 st.1 tač.4 zakonodavac konflikt interesa veže za odbornika, ali isti član u stavu 4 predviđa da odbornik, odnosno poslanik kojem je prestao mandat na osnovu stava 1 tačka 4 ovog člana ostaje na izbornoj listi i može ponovo steći mandat odbornika, odnosno poslanika u skladu sa ovim zakonom, te se nedostatak riječi "poslanik" u st.1 tač.4 ovog člana, može pripisati propustu, a koji se može ispraviti ako se pravilno tumače stav 4 istog člana. Takođe, ovo je jedini član u zakonu koji se tiče prestanka

mandata usljed konflikta interesa, a koji se odnosi na prestanak mandata prije isteka vremena na koji je izabran, što dodatno čini ovu pravnu situaciju neregulisanom.

Imajući u vidu ovakav nedostatak pravnih normi koji bi eksplicitno uredio ovo pravno pitanje i pravni položaj članova Vlade nakon isteka mandata i do izbora Vlade u novom sazivu, Agencija je prilikom tumačenja odredi nesumnivo utvrdila da je ministar Janović prilikom vršenja svojih ovlašćenja nakon prestanka mandata Skupštini Crne Gore, pa samim tim i Vladi koju je ta skupština birala, a vršeći i dalje funkciju ministra do izbora Vlade u novom sazivu, imao sva ovlašćenja koja je imao kao ministar u mandatu, osim da raspusti Skupštinu, te samim tim on je vršio javnu funkciju, pa se na njega odnose i odredbe iz druge glave Zakona o sprječavanju korupcije "Ograničenja u vršenju javnih funkcija", odnosno o nespojivosti funkcija koje predivđa isti zakon u čl.12.st.3.

Na osnovu navedenog, odlučeno je kao u izreci ove odluke.

Uputstvo o pravnoj zaštiti: Ova odluka je konačna. Protiv ove Odluke može se pokrenuti upravni spor u roku od 20 dana od dana prijema odluke.

 DIREKTORICA
Jelena Perović