

U periodu od 2005. do kraja 2007. godine, MANS je pratio rad Komisije za utvrđivanje konflikta interesa, prikupio podatke i podnio 136 inicijativa protiv javnih funkcionera. U tom procesu, MANS je bio u prilici da uoči nedostatke u radu Komisije.

Ovo poglavlje sadrži informacije o prethodnom radnom iskustvu i zvaničnim izvještajima o prihodima i imovini članova Komisije.

Nastavlja se opisom nadležnosti Komisije, procedurama za podnošenje inicijativa i statističkim podacima.

Posljedni dio ovog poglavlja sadrži studiju slučaja koja opisuje konflikt interesa sa kojim se susreo sam predsjednik Komisije, Slobodan Leković, koji je istovremeno obavljao i funkciju odbornika u lokalnom parlamentu opštine Podgorica, prilikom donošenja odluke o Miomiru Mugoši, predsjedniku opštine Podgorica i predsjedniku opštinskog parlamenta, a inače članu iste političke partije. Ova studija slučaja takođe podvlači apsurdnu situaciju u kojoj pravna procedura za podnošenje žalbi protiv odluka Komisije podrazumijeva da se one dostavljaju samoj Komisiji, čak i u slučaju kada se odnose na njene članove, što ih stavlja u nezavidnu poziciju da kontrolišu sopstveni rad.

Posljednja studija slučaja data u ovom poglavlju predstavlja odluke Upravnog i Vrhovnog suda po pitanju prava na pokretanje sudskih postupaka protiv odluka Komisije.

2.1. Konstituisanje i nadležnosti Komisije za utvrđivanje konflikta interesa

Komisija za utvrđivanje konflikta interesa ima predsjednika i četiri člana koje bira Skupština na period od pet godina, uz mogućnost ponovnog izbora.

Prema Zakonu, predsjednik i članovi Komisije su lica koja su stručnim, radnim i moralnim kvalitetima dokazala svoju nepristrasnost i savjesnost, a najmanje jedan član mora biti diplomirani pravnik sa položenim pravosudnim ispitom. Predsjedniku i članovima Komisije za rad pripada naknada, koju određuje nadležno radno tijelo Skupštine.¹

Ovlašćenja koja Zakon o konfliktu interesa daje Komisiji su:

1. utvrđuje činjenice i okolnosti koje su potrebne za donošenje odluke da li je javni funkcioner prekršio Zakon o konfliktu interesa;
2. donosi obrazloženu odluku o postojanju, odnosno nepostojanju konflikta interesa;
3. određuje vrijednost poklona;
4. vodi Evidenciju izvještaja o prihodima i imovini;
5. donosi poslovnik o radu;
6. vrši i druge poslove, u skladu sa ovim zakonom, kao što su:
 - na zahtjev funkcionera koji posumnja da je u situaciji u kojoj postoji konflikt interesa, Komisija donosi mišljenje,
 - ocjenjuje da li je na javnog funkcionera vršen uticaj ili nedozvoljena radnja, na zahtjev javnog funkcionera,
 - obavještava Državnog tužioca Republike Crne Gore u slučaju da javni funkcioner nije prijavio prihode i imovinu koju je stekao za vrijeme trajanja njegovog mandata,
 - Ocjenjuje da li javni funkcioner može obavljati i drugi posao, odnosno da li se time prouzrokuje konflikt interesa.²

¹ Član 18 Zakona o konfliktu interesa

² Član 6, 7, 11, 14 i 19 Zakona o konfliktu interesa

Zakon o konfliktu interesa je stupio na snagu 30. juna 2004. godine. Skupština je 29. jula 2004. godine donijela Odluku o obrazovanju Komisije za utvrđivanje konflikta interesa i izboru predsjednika i članova Komisije.

Komisija je počela sa radom 30. avgusta 2004. godine, a 1. februara 2005. godine je obezbijedila prostor za rad i sedam mjeseci nakon stupanja Zakona na snagu počela sa obradom izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera i rješavanjem prijava i inicijativa.

Zakon o konfliktu interesa propisuje da se inicijative za utvrđivanje konflikta interesa podnose Komisiji za utvrđivanje konflikta interesa.

Ironično, Pravila o radu komisije, koja je izradila i usvojila sama Komisija, nalažu da nezadovoljna stranka može podnijeti zahtjev za preispitivanje odluke Komisije samoj Komisiji.

Prema Pravilima Komisije, nakon odluke po zahtjevu za preispitivanje, može se podnijeti tužba Upravnom sudu³.

2.2. Statistički podaci o radu Komisije po inicijativama MANS-a

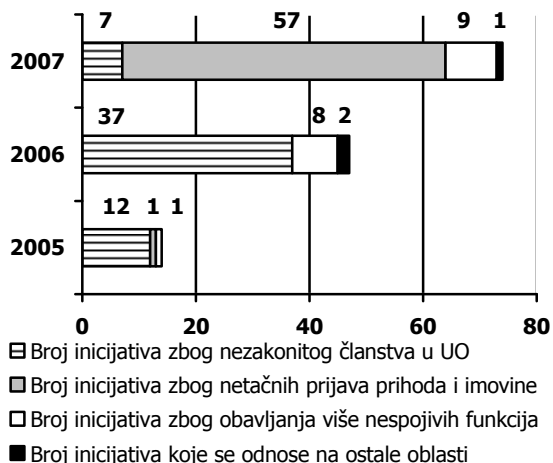
U periodu od 2005. do 2007. godine, MANS je pratio rad Komisije za utvrđivanje konflikta interesa, sakupljao podatke, podnosio inicijative i došao do zaključaka o nedostacima u radu Komisije. MANS je podnio preko 95% od svih inicijativa koje su dostavljene Komisiji. U 2005. i 2006. samo MANS je podnosio inicijative, dok su u 2007. godini četiri inicijative podnijete od strane drugih pravnih i fizičkih lica. Statistički podaci dati u ovoj sekciji odnose se samo na odluke Komisije po inicijativama koje je podnio MANS.

2.2.1. Vrste podnijetih inicijativa

Od početka rada Komisije za utvrđivanje konflikta interesa do kraja 2007. godine, MANS je podnio 119 inicijativa za utvrđivanje konflikta interesa od kojih se 41% odnosilo na nezakonito članstvo javnih funkcionera u upravnim odborima privrednih društava, 43% se odnosilo na netačne prijave prihoda i imovine, 14% na obavljanje više nespojivih funkcija, a 2% na druge oblasti.

Godina	Inicijative zbog nezakonitog članstva u UO		Inicijative zbog netačnih prijava prihoda i imovine		Inicijative zbog obavljanja više nespojivih funkcija		Inicijative koje se odnose na druge oblasti		Ukupan broj podnijetih inicijativa
	u br	u %	u br	u %	u br	u %	u br	u %	
2005	12	86%	1	7%	1	7%	0	0%	14
2006	37	77%	0	0%	9	19%	2	4%	48
2007	7	9%	57	77%	9	13%	1	1%	74
Ukupno	56	41%	58	43%	19	14%	3	2%	136

³ Detaljnije informacije se mogu naći u drugoj studiji slučaja datoj u ovom poglavlju.



MANS je u toku 2005. godine podnio Komisiji 14 inicijativa za utvrđivanje konflikt interesa od kojih se 86% odnosilo na nezakonito članstvo javnih funkcionera u upravnim odborima privrednih društava, 7% se odnosilo na netačne prijave prihoda i imovine i 7% na obavljanje više nespojivih funkcija.

U 2006. godini podnešeno je ukupno 48 inicijativa, a nešto manji procenat nego prethodne godine se odnosio na nezakonito članstvo javnih funkcionera u upravnim odborima privrednih društava (77% od ukupnog broja podnešenih inicijativa), 19% se odnosilo na obavljanje više nespojivih funkcija, 4% na druge oblasti, a ni jedna inicijativa nije podnešena zbog netačne prijave prihoda i imovine.

U toku 2007. godine mijenja se struktura podnešenih inicijativa i zahvaljujući usvajanju Zakona o slobodnom pristupu informacijama i objavljivanju podataka o vlasništvu nad imovinom na sajtu Uprave za nekretnine, većina inicijativa za utvrđivanje konflikt interesa (77%) se odnosi na netačne prijave prihoda i imovine. Pošto je zahvaljujući našim prijavama većina javnih funkcionera napustila upravne odbore privrednih društava, samo oko 9% inicijativa podnijetih u 2007. godini se odnosi na taj oblik kršenja Zakona, 13% se ticalo nezakonitog obavljanja više javnih funkcija i 1% se odnosilo na druge oblike kršenja zakona.

2.2.2. Odluke Komisije za konflikt interesa

U periodu od 2005. do 2007. godine, Komisija je za 71% podnijetih inicijativa utvrdila da javni funkcioneri nisu prekršili Zakon, u samo 15% slučajeva da su prekršili zakon, a za 14% podnijetih inicijativa Komisija još uvijek nije donijela odluke.

Godina	Ne krše Zakon		Krše Zakon		Nije donešena odluka		Ukupno
	u br	u %	u br	u %	u br	u %	
2005	14	100%	0	0%	-	0%	14
2006	37	77%	11	23%	-	0%	48
2007	46	62%	10	13%	18	25%	74
Ukupno	97	71%	21	15%	18	14%	136

U 2005. godini za sve podnešene inicijative Komisija je utvrdila da nije bilo kršenja Zakona, a ista odluka je donešena za 77% inicijativa podnijetih u 2006. i 62% inicijativa podnijetih u 2007. godini.

2.2.3. Odluke Komisije po žalbama na odluke Komisije

Protiv odluke Komisije za utvrđivanje konflikta interesa može se podnijeti žalba samoj Komisiji. Od početka 2005. do kraja 2007. godine, MANS je podnio 44 zahtjeva za preispitivanje odluka Komisije i u drugostepenom postupku Komisija je odlučivala po 23 zahtjeva za preispitivanje i nije poništila ni jednu od svojih prvostepenih odluka.

Godina	Broj potvrđenih odluka	Broj poništenih odluka	Odluke koje nisu donešene	Broj zahtjeva za preispitivanje
2005	3	0	-	3
2006	7	0	-	7
2007	13	0	21	34
Ukupno	23	0	21	44

2.2.4. Obavještenja Državnom tužiocu

Prema Zakonu, Komisija je dužna da o nezakonitom sticanju prihoda i imovine informiše Državnog tužioca. Od konstituisanja, Komisija je dostavila ukupno 5 obavještenja Državnom tužiocu od kojih su 4 zasnovana na odlukama koje je Komisija donijela po inicijativama MANS-a.

Sva obavještenja su dostavljena zbog nezakonitog sticanja prihoda po osnovu članstva u upravnim odborima privrednih društava, jedno se odnosi na republičkog, a četiri na lokalne funkcionere.

Reakcije tužioca na dostavljena obavještenja nije bilo.

2.3. Studija slučaja 1: Konflikt interesa članova Komisije za utvrđivanje konflikta interesa

Jedan od najvećih izazova sa kojima se suočavaju članovi Komisije je da oni imaju nadležnost i odgovornost da donose odluke o konfliktu interesa članova njihovih političkih partija. Ova studija slučaja opisuje konflikt sa kojim se suočio predsjednik Komisije, koji je u isto vrijeme bio i član opštinskog parlamenta Opštine Podgorica, u slučaju predsjednika Opštine Podgorica i predsjednika lokalnog parlamenta, koji pripada i istoj političkoj partiji.

Prvog radnog dana Komisije, 1. februara 2005. godine MANS je podnio dvije inicijative za utvrđivanje konflikta interesa - protiv predsjednika Opštine Podgorica Miomira Mugoše i predsjednika Komisije za utvrđivanje konflikta interesa, Slobodana Lekovića.

Prva inicijativa, protiv Miomira Mugoše, je podnešena na osnovu člana 15, stav 1 Zakona o konfliktu interesa koji propisuje da javni funkcioner ne može biti član organa privrednog društva, izuzev skupštine akcionara. U inicijativi je navedeno da je Miomir Mugoša predsjednik Opštine Podgorica i poslanik Demokratske partije socijalista, a da je u isto vrijeme i član odbora direktora Kliničko-bolničkog centra, Hemomont i ICN Galenika, predsjednik odbora direktora "Teniski klub AS" i predsjednik skupštine akcionara "Podgorička banka" AD.

Druga, vezana inicijativa, je podnijeta protiv Slobodana Lekovića, predsjednika Komisije za utvrđivanje konflikta interesa u kojoj je navedeno da je Leković u poziciji konflikta interesa u slučaju razmatranja inicijative kod Miomira Mugoše. Navedeno je da je Leković odbornik u lokalnom parlamentu Opštine Podgorica i član Demokratske partije socijalista, dok je Mugoša predsjednik Skupštine Opštine i član iste partije, pa iz tog razloga Leković neće biti u mogućnosti da donese objektivnu odluku na poziciji predsjednika Komisije za utvrđivanje konflikta interesa.

Već narednog dana gradonačelnik Mugoša je javno reagovao na inicijativu MANS-a potvrđujući da je član u upravnom odboru "Hemomont"-a i predsjednik skupštine akcionara "Podgoričke banke". Prema Zakonu o konfliktu interesa, javnim funkcionerima nije zabranjeno da budu predsjednici (ili članovi) skupština privatnih kompanija, iako ta tijela biraju članove odbora direktora. Po pitanju ostale tri kompanije⁴, gradonačelnik je objasnio da je ili podnio ostavke ili mu je istekao mandat, pa te funkcije jednostavno obavlja do izbora novih članova. U nekim slučajevima, proces izbora novih članova odbora je zahtijevao nekoliko mjeseci ili čak nekoliko godina.

Slobodan Leković, predsjednik Komisije za utvrđivanje konflikta interesa je 03. februara saopštio da neće ništa preduzeti povodom inicijative MANS-a, jer Komisija nema uslova za rad, pošto joj još uvijek nisu obezbijeđena sredstva iz budžeta Skupštine:

«Ništa nećemo raditi u ovom momentu, zato što nema ko. Ne možemo na koljenima to da radimo.»⁵

MANS je 04. februara 2005. godine zatražio od predsjednika Parlamenta, Ranka Krivokapića da obezbijedi uslove za primjenu zakona i zatraži smjenu predsjednika Komisije za utvrđivanje konflikta interesa ukoliko bude nesavjesno obavljao svoju dužnost.

⁴ ICN Galenika, Kliničko-bolnički centar Crne Gore i Teniski klub "As"

⁵ Slobodan Leković, predsjednik Komisije za utvrđivanje konflikta interesa, «Vijesti», 03. februar 2006. godine

Tri mjeseca nakon podnošenja inicijativa, Komisija 28. aprila 2005. godine donosi **odluke** u kojima konstatuje da ne postoji konflikt interesa i drugo kršenje Zakona od strane Miomira Mugoše i Slobodana Lekovića.

*«Utvrđeno je da je dr **Miomir Mugoša**, predsjednik Opštine Podgorica, poslanik u Skupštini Republike Crne Gore i član Upravnog odbora "Hemomonta d.o.o." i da nije član drugih organa i tijela navedenih u Inicijativi za pokretanje postupka, pa ne postoji ni drugo kršenje Zakona.»*

Odluka Komisije po inicijativi za utvrđivanje konflikta interesa Miomira Mugoše
28. april 2005. godine, broj 218/14⁶

Istog dana Komisija je odlučila i po inicijativi protiv njenog predsjednika, Slobodana Lekovića, zaključivši da ne postoji konflikt interesa ili drugo kršenje zakona.

*«Komisija je utvrdila da ne postoji konflikt interesa i drugo kršenje zakona o konfliktu interesa od strane **Slobodana Lekovića** da, kao predsjednik Komisije, učestvuje u odlučivanju o postojanju konflikta interesa drugih javnih funkcionera, pa ni o konfliktu interesa za dr Miomira Mugošu. .*

Naime u smislu Zakona o konfliktu interesa, konflikt interesa postoji kada javni funkcioner privatni interes stavlja iznad javnog interesa, radi sticanja materijalne koristi ili privilegija za sebe ili sa njim povezana lica, a kršenje Zakona, ako postupa suprotno propisanim dužnostima, ograničenjima i zabranama.

Zakon o konfliktu interesa ne predviđa postojanje konflikta interesa, niti mogućnost postojanja tog konflikta ili drugo kršenje Zakona zbog činjenice što je predsjednik ili član Komisije pripadnik iste partije ili član skupštine u kojoj je član ili predsjednik drugi javni funkcioner o čijem konfliktu interesa se odlučuje.«

Odluka Komisije po inicijativi za utvrđivanje konflikta interesa Slobodana Lekovića
28. april 2005. godine, broj 209/3⁷

Pošto dalja procedura podrazumijeva da se zahtjevi za preispitivanje odluka Komisije, čak i u slučaju da se te odluke odnose na članove Komisije, podnosi samoj Komisiji, to znači da oni nadziru sopstveni rad. MANS je 9. maja 2005. godine podnio Komisiji zahtjeve za preispitivanje njenih odluka o inicijativama za pokretanje postupka za utvrđivanje konflikta interesa Miomira Mugoše i Slobodana Lekovića, ali je Komisija potvrdila prvostepene odluke.

⁶ http://www.konfliktinteresa.cg.yu/rjesenja/odluka_mugosa.htm

⁷ http://www.konfliktinteresa.cg.yu/rjesenja/odluka_s_lekovic.htm

2.4. Studija slučaja 2: Presude Upravnog i Vrhovnog suda o pravu na podnošenje tužbe protiv odluke Komisije

U test slučaju koji je MANS podnio Upravnom sudu, presudom je odbačena tužba za poništenje odluka Komisije za konflikt interesa kao nedozvoljena uz obrazloženje da MANS nema pravo da podnese tužbe, jer mu odlukama Komisije nisu povrijeđena prava ili na zakonu zasnovan interes. Sud je presudio da pravo da na tužbu ima samo javni funkcioner na koga se odnosi odluka Komisije.

Po nalaženju Suda, u konkretnom slučaju, ovim su iscrpljena pravna sredstva koja tužilac -može da koristi u postupku pokrenutom po njegovoj inicijativi, budući da osporenim odlukom nije povrijeđeno bilo koje pravo ili na zakonu zasnovani interes tužioca.

Sud takođerje smatra da bi se o povredi nekog prava ili na zakonu zasnovanog interesa, pa time i prava na pokretanje upravnog spora, moglo govoriti, kada bi tužilac bilo neko lice iz člana 2. Zakona o konfliktu interesa, za koga je Komisija utvrdila da je u konfliktu interesa.

Iz navedenih razloga, a na osnovu člana 22. stav 1. tačka 3. Zakona o upravnom sporu, riješeno je kao u dispozitivu.

UPRAVNI SUD REPUBLIKE CRNE GORE
Podgorica, 03.04.2007. godine

Zapisničar,
Marina Nedović, s.r.

PREDSJEDNIK VJEĆA,
Ljubinka Popović-Kustudić, s.r.



Tačnosni prepisa potvrđuje:
Ovlašćeni službenik suda

Ilirica Popović

Nakon dostavljanja presude, MANS je podnio Zahtjev za vanredno preispitivanje sudske odluke Vrhovnom sudu. Vrhovni sud je ukinuo presudu Upravnog suda i zauzeo stav da kao podnosioci inicijativa Komisiji, u slučaju da nismo zadovoljni odlukama te institucije, imamo pravo da podnosimo tužbe Upravnom sudu. U presudi Vrhovnog suda se, između ostalog navodi:

„Nerazumljivo je i nejasno i protivurječno stanju stvari u spisima predmeta zaključivanje pobijanog rješenja da je nakon donošenja konačnog upravnog akta u postupku vođenom po zahtjevu stranke, ista stranka izgubila legitimaciju za vođenje spora...“

Dobijeno nesporno svojstvo stranke u upravnom postupku po pravilu se ne može izgubiti u upravnom sporu, jer ako je određeno lice imalo na zakonu zasnovan pravni interes za vođenje upravnog postupka, nejasno je kako gubi taj interes koristeći dozvoljena pravna sredstva protiv akta kojim je negativno riješen njen zahtjev.“

Nerazumljivo je i nejasno i protivurječno stanju stvari u spisima predmeta zaključivanje pobijanog rješenja da je nakon donošenja konačnog upravnog akta u postupku vođenom po zahtjevu stranke, ista stranka izgubila legitimaciju za vođenje spora, tj. da više nije stranka u smislu čl.3. st.1. Zakona o upravnom sporu.

Dobijeno nesporno svojstvo stranke u upravnom postupku po pravilu se ne može izgubiti u upravnom sporu, jer ako je određeno lice imalo na zakonu zasnovani pravni interes za vođenje upravnog postupka, nejasno je kako gubi taj interes koristeći dozvoljena pravna sredstva protiv akta kojim je negativno riješen njen zahtjev.

Kod napred navedenog stanja stvari pobijano rješenje je bilo nužno ukinuti da bi u ponovnom postupku bila otklonjena ukazana povreda postupka.

Sa izloženog, a na osnovu čl.46. st.3. Zakona o upravnom sporu odlučeno je kao u izreci.

VRHOVNI SUD REPUBLIKE CRNE GORE
Podgorica, 14.09.2007. godine

Zapisničar,
Mirjana Orović, s.r.



Predsjednik vijeća,
Ljubinka Popović-Kustudić

Tačnosni prepisa potvrđuje