



Crna Gora
Agencija za sprečavanje korupcije

UPI 02-03-134/8-2024

AGENCIJA ZA SPREČAVANJE KORUPCIJE, na osnovu članova 34, 38, 39, 41 i 97 Zakona o sprečavanju korupcije („Sl. list CG“ br. 54/24), postupajući po službenoj dužnosti, a na inicijativu pravnog lica Akcije za ljudska prava od 26. decembra 2024. godine radi utvrđivanja da li je Budimir Šćepanović, kao javni funkcioner, sudija Ustavnog suda Crne Gore prekršio odredbe Zakona o sprečavanju korupcije, nakon sprovedenog postupka, dana 25. februara 2025. godine donijela je

O D L U K U

UTVRĐUJE SE da je javni funkcioner Budimir Šćepanović prekršio član 10 stav 1 i član 30 Zakona o sprečavanju korupcije, na način što se obavljajući javnu funkciju nije izuzeo od odlučivanja u postupanju u pogledu utvrđivanja ispunjavanja zakonskih uslova o prestanku funkcije sudija Ustavnog suda, a time i svoje funkcije sudije Ustavnog suda, odnosno nije se uzdržao od preduzimanja radnje za koju postoji rizik od postojanja sukoba interesa.

Nadležni organ vlasti – Ustavni sud Crne Gore je dužan da spriječi izvršenje odluke donijete suprotno članu 10 stav 1 Zakona o sprečavanju korupcije, u skladu sa zakonom i o tome obavijesti Agenciju.

O b r a z l o ž e n j e

Agencija za sprečavanje korupcije Crne Gore (u daljem tekstu Agencija) je u vršenju prava i dužnosti utvrđenih odredbama Zakona o sprečavanju korupcije, postupajući po službenoj dužnosti, a na inicijativu Akcije za ljudska prava (HRA) broj UPI 02-03-134-2024 od 26.12.2024. godine pokrenula postupak za utvrđivanje da li je Budimir Šćepanović koji obavlja javnu funkciju sudije Ustavnog suda, kao javni funkcioner prekršio član 10 stav 1 i član 30 Zakona o sprečavanju korupcije, na način što je obavljajući javnu funkciju u organu vlasti - Ustavnom sudu Crne Gore, dana 25. decembra 2024. godine učestvovao u razmatranju i odlučivanju u stvari, u kojoj on ima privatni interes, a da nije prethodno zatražio mišljenje, odnosno izuzeo se od učestvovanja u radu, rasprave i odlučivanja, pa je na taj način izazvao sukob interesa u toku vršenja javne funkcije.

Saglasno članu 37 Zakona, Agencija je od javnog funkcionera zatražila, zahtjevom broj UPI 02-03-134/2-2024 od 27.12.2024. godine, da se u postupku pred Agencijom izjasni na činjenice i okolnosti iz podnesenog zahtjeva, upoznavajući ga

istovremeno da kao stranka u postupku može priložiti dokaze u cilju zaštite svojih prava, odnosno pravnih interesa.

Agencija je 27.12.2024. godine, u skladu sa članom 38 stav 3 Zakona o sprečavanju korupcije uputila zahtjev Ustavnom sudu Crne Gore za izjašnjenje povodom pitanja da li su učesnici u raspravi i odlučivanju, za sjednicu Ustavnog suda Crne Gore od 25. decembra 2024. godine, podnijeli zahtjev za izuzeće u radu te sjednice, kako bi sprovela upravni postupak u odnosu na utvrđivanje obaveze povrede odredbi zakona o postojanju sukoba interesa kad javni funkcioner u stvari u kojoj učestvuje ima privatni interes i da li je ispoštovana obaveza dostavljanja zahtjeva, odnosno izjave o izuzeću. Na navedeno sud je odgovorio aktom Su br. 5/25 dana 4. januara 2025. godine, zavedenim u Agenciji pod brojem UPI 02-03-134/4-2024, kojim je navedeno da niti jedan od sudija nije podnio pisanu izjavu o postojanju privatnog interesa pri odlučivanju i raspravi, odnosno nije dao izjavu o postojanju sukoba interesa u organu vlasti – Ustavnom sudu Crne Gore.

Povodom postupka koji je pokrenula Agencija po službenoj dužnosti, a postupajući na inicijativu Akcije za ljudska prava (HRA), saglasno odredbama Zakona o sprečavanju korupcije, javni funkcioner Budimir Šćepanović se izjasnio u postupku i u izjašnjenju dostavljenom Agenciji dana 13. januara 2025. godine, a pri kojim navodima je ostao kada je pristupio na usmenu raspravu pred Agencijom, održanoj dana 14. januara 2025. godine. U vezi predmetnog zahtjeva Agencije, imenovani je istakao da nijednom odredbom Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore, osim u postupku po ustavnoj žalbi, nije propisana obaveza za sudije Ustavnog suda da se izuzmu iz rasprave i odlučivanja u postupcima normativne kontrole i drugim postupcima iz brojnih nadležnosti Ustavnog suda utvrđenim odredbama člana 149 Ustava Crne Gore. Izjašnjavajući se na navode iz Zahtjeva o pokretanju postupka, imenovani je istakao da „nijednom odredbom Ustava Crne Gore, kao ni odredbama amandmana na Ustav Crne Gore nije ovlašćena Skupština Crne Gore da zakonom derogira Ustavom utvrđeno ovlašćenje Ustavnog suda, odnosno sudija Ustavnog suda, da na sjednici utvrđuju ispunjenost uslova za prestanak funkcije sudiji ili sudijama Ustavnog suda, pa ni Zakonom o sprečavanju korupcije. Stoga, ističe da pozivanje na odredbu člana 10 Zakona o sprečavanju korupcije i njeno tumačenje nije ustavnopravno utemeljeno. Ovo iz prostog razloga što Ustavom nije dato pravo zakonodavcu da ukine Ustavom utvrđeno pravo sudije Ustavnog suda da učestvuje na sjednici Ustavnog suda na kojoj se razmatra pitanje ispunjenosti uslova za prestanak funkcije, niti da mu to pravo derogira, odnosno da uvede takva ograničenja kojima ukida suštinu Ustavom utvrđenog prava, ili da ga pretvori u svoju suprotnost.”

Nadalje je istakao da njegovo izjašnjavanje na sjednici Ustavnog suda, od 25. decembra 2024. godine, ne donosi nikakvu direktnu ili indirektnu korist, jer ne postoje jasni kriterijumi koji mogu ukazati da li je nekom odlazak u penziju ili pak odlaganje odlaska u penziju, privatni interes. Stoga je tvrdnja da je njegov privatni interes “odlaganje” odlaska u penziju, proizvoljna i temelji se na ličnom i

subjektivnom stavu podnosioca predmetne inicijative i članka Agencije za sprečavanje korupcije, a ne na Ustavu i zakonima Crne Gore. Shodno zakonskoj odredbi člana 4 stav 2 definisan je **privatni interes** na način da „*podrazumijeva vlasnički i drugi materijalni ili nematerijalni interes javnog funkcionera ili povezanog lica sa javnim funkcionerom.*”

- Uvidom u evidenciju Agencije za sprečavanje korupcije utvrđeno je da je u istoj evidentiran Budimir Šćepanović kao javni funkcioner, sudija Ustavnog suda Crne Gore, a koju funkciju obavlja počev od 27.12.2013. godine. Takođe, uvidom u istu evidenciju konstatovan je datum rođenja Budimira Šćepanovića i utvrđeno je da imenovani rođen dana 31.05.1959. godine i da ima 65 godina starosti.

-Uvidom u Saopštenje sa XXX sjednice Ustavnog suda Crne Gore koje je objavljeno na zvaničnoj internet stranici tog organa 25.12.2024. godine, konstatuje se da je na toj sjednici sudija Budimir Šćepanović učestvovao u radu *sjednice Ustavnog suda Crne Gore* od 25.12.2024. godine, konstatuje se da je sjednica održana povodom utvrđivanja ispunjenosti uslova za prestanak funkcije sudije Budimira Šćepanovića i obavještanja nadležnog predlagača. Dalje, uvidom u akt Su br. 996/24-2 od 25.12.2024. godine, upućen Predsjedniku Crne Gore, a koji je takođe objavljen na zvaničnoj internet stranici suda, između ostalog, navedeno je sljedeće: „S tim u vezi, dvije sudije su smatrale da je sudija Budimir Šćepanović ispunio uslove za starosnu penziju 31. maja 2024. godine, dok troje sudija smatra da će sudija Budimir Šćepanović, 31. maja 2025. godine, ispuniti uslove za prestanak funkcije.”

U istom je navedeno: „Odredbom člana 154 st. 1 i 3 Ustava Crne Gore propisano je, između ostalog, da sudiji Ustavnog suda prestaje funkcija prije isteka vremena na koje je izabran kad ispunji uslove za starosnu penziju i da nastupanje razloga za prestanak funkcije ili razrješenje sudije utvrđuje Ustavni sud na sjednici i o tome obavještava Skupštinu, a odredbom člana 7 stav 2 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore („Sl. list Crne Gore”, broj 11/15), između ostalog, propisano je da će Ustavni sud o ispunjenju uslova za starosnu penziju obavijestiti predlagača koji je tog sudiju predložio, šest mjeseci prije ispunjenja uslova za ostvarivanje prava na starosnu penziju.”

-Uvidom u pisano Izjašnjenje javnog funkcionera UPI-02-03-134/4-2024, a povodom postupka koji je pokrenut po službenoj dužnosti, kao i izjašnjavajući se na isti utvrđeno je da je javni funkcioner negirao da je imao zakonsku obavezu da se kao sudija Ustavnog suda izuzima od rasprave i odlučivanja, jer se odredbe Zakona o sprečavanju korupcije na njega kao sudiju Ustavnog suda ne odnose.

-Uvidom u zapisnik o usmenoj raspravi UPI-02-03-134-2024, održanoj dana 14.01.2025. godine utvrđeno je da je javni funkcioner sporio navode iznijete u Aktu o pokretanju postupka, ističući da se na njega ne mogu odnositi odredbe o izuzeću propisane Zakonom o sprečavanju korupcije.

- Uvidom u Odgovor koji je Agencija zatražila od strane predsjednice Ustavnog suda, zavedenim pod brojem UPI-02-03-134/4-2024 godine od 10.01.2025.

godine, utvrđuje se da se na sjednici održanoj dana 25.12.2024. godine, na kojoj se kao tačka dnevnog reda razmatrala o *ispunjenosti uslova za prestanak funkcije sudije Budimira Šćepanovića* u vezi Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, te da se nijedan sudija na toj sjednici nije izuzeo iz odlučivanja i rasprave povodom tačkaka koje su bile na dnevnom redu. Iz navedenog se utvrđuje da je sudija Budimir Šćepanović učestvovao u radu povodom tačkaka dnevnog reda na sjednici Ustavnog suda, održanoj 25.12.2024.

- Uvidom u inicijativu podnijetoj Agenciji, ukazano je da je na sjednici Ustavnog suda, održanoj 25.12.2024. godine, u radu učestvovao sudija Budimir Šćepanović povodom Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju u stvari u kojoj ima privatni interes, a da nije dao pisanu izjavu o postojanju privatnog interesa, niti se obratio Agenciji zahtjevom za davanje mišljenja.

Imajući u vidu da je Budimir Šćepanović u konkretnoj stvari izjašnjavanjem i učestvovanjem u radu sjednice održane 25. decembra 2024. godine odlučivao u stvari u kojoj je imao privatni interes, a povodom ocjene ispunjenosti svojih uslova u kontekstu navedenog propisa o penzijskom i invalidskom osiguranju kome je učestvovao direktno mijenjajući njegov lični status, to nesporno ukazuje na postupanje u privatnom interesu. Takođe, utvrđeno je da o navedenom postojanju privatnog interesa nije obavijestio organ vlasti, odnosno Agenciju i uzdržao se od postupanja kako to zakon decidno propisuje: **„da se bez odlaganja uzdrži od preduzimanja bilo koje radnje za koju postoji rizik od postojanja sukoba interesa, kao i da najkasnije u roku od tri dana od dana saznanja za to, da pisanu izjavu o postojanju privatnog interesa, odnosno riziku o postojanju sukoba interesa i o tome obavijesti organ vlasti**, kao i ostale učesnike u raspravi i odlučivanju”.

Obaveza davanja izjave i obavještenja iz stava 1 člana 10 Zakona o sprečavanju korupcije ne odnosi se na poslanika i odbornika, kao ni na javnog funkcionera za koga važe pravila o izuzeću propisana posebnim zakonom ili drugim aktom. Imajući u vidu navedeni izuzetak od propisane obaveze, te činjenicu da Zakonom o Ustavnom sudu Crne Gore nijesu predviđene odredbe o izuzeću sudija, kao javnih funkcionera, već jedino u odnosu na izuzeće iz rasprave i odlučivanja u određenom predmetu (član 43-44), nesporno se može utvrditi da se odredbe Zakona o sprečavanje korupcije primjenjuju u predmetnoj stvari.

Dalje, članom 30 Zakona o sprečavanju korupcije propisana je obaveza za javne funkcionere da „kad posumnja da je u situaciji u kojoj postoji sukob interesa ili ograničenje u vršenju javne funkcije, javni funkcioner je dužan da preduzme mjere radi rješavanja sukoba interesa ili poštovanja ograničenja u skladu sa zakonom, kao i da Agenciji prijavi sumnju podnošenjem zahtjeva za davanje mišljenja o postojanju sukoba interesa ili ograničenja u vršenju javne funkcije.”

Imenovani je svojim radnjama obavljajući funkciju sudije Ustavnog suda Crne Gore na sjednici organa vlasti postupio suprotno odredbama i ograničenjima propisanih u članu 10 stav 1 i članu 30 Zakona o sprečavanju korupcije.

Shodno navedenim odredbama Zakona, a imajući u vidu da je Budimir Šćepanović u svom izjašnjenju naveo da se na njega isključivo odnose odredbe Zakona o Ustavnom sudu, kada se regulišu situacije koje se odnose na Izuzeće u postupanju pred Ustavnim sudom, kao i razlozi za razrješenje sudija Ustavnog suda Crne Gore, Agencija nije mogla prihvatiti navode Budimira Šćepanovića, kao osnovane i tačne prvenstveno iz razloga što postoje i drugi propisi koje su dužni da poštuju svi javni funkcioneri, pa i sudije Ustavnog suda, koji su u zakonskoj obavezi da se uzdrže od zabranjenih postupanja, i da poštuju, ne samo zabrane i ograničenja propisane ovim zakonom, već i drugim zakonima i međunarodnim standardima. Budući da Zakon o Ustavnom sudu ne propisuje odredbe o izuzeću u ovim slučajevima sukoba interesa, samo o izuzeću u predmetima iz nadležnosti suda, javni funkcioner je bio dužan da primjenjuje odredbe Zakona o sprečavanju korupcije.

Imajući u vidu da je nedvosmisleno utvrđeno da je javni funkcioner Budimir Šćepanović učestvovao u radu sjednice Ustavnog suda održanoj dana 25. decembra 2024. godine, kao i da je na toj sjednici razmatrana i tačka dnevnog reda o ispunjenosti sopstvenih uslova za prestanak funkcije shodno Zakonu o penzijskom i invalidskom osiguranju u skladu sa saopštenjem sa XXX sjednice Ustavnog suda Crne Gore od 25.12.2024.godine, akta Su br.5/25 od 04.01.2025. godine i akta Su br.996/24-2 od 25.12.2024. godine, kao i samog izjašnjenja javnog funkcionera, a da je imenovani u konkretnoj stvari tom prilikom imao i lični, odnosno privatni interes, odnosno odlučivao je i o privatnom, ličnom interesu, o ispunjenosti sopstvenih uslova za prestanak svoje funkcije, odnosno da se i lično njemu produži starosna granica za odlazak u penziju sa 65 na 66 godina života, a da o tome nije upoznao ostale, odnosno organ vlasti, što se utvrđuje iz odgovora Ustavnog suda da niko od sudija Ustavnog suda na sjednici održanoj 25. decembra 2024. godine nije istakao zahtjev za izuzeće, niti je od Agencije zatražio mišljenje o postojanju sukoba interesa, što sve predstavlja postupanje suprotno zakonskim odredbama koje se odnose na postojanje sukoba interesa i **preduzimanje radnji za koju postoji rizik od postojanja sukoba interesa.**

Imajući u vidu da sve kategorije javnih funkcionera na specifičan način podliježu obavezama koje se odnose na davanje izjave o izuzeću, Agencija ističe da zakonitost rada sudija u cilju zaštite javnog interesa i interesa stranaka podrazumijevaju objektivnost i ličnu nepristrasnost službenih lica u sprovođenju postupaka i prilikom preduzimanja svih radnji, učestovanja u postupanjima, kao i pri samom rješavanju.

Pravila o izuzeću su decidno navedena i da se rješenjem odlučuje o izuzeću člana kolegijalnog organa i da taj organ odlučuje bez učešća člana koji je rješenjem izuzet. Sve naprijed navedene radnje okončavaju se Rješenjem o izuzeću, koje je

donijeto nakon što je organ obaviješten o razlozima za izuzeće ili od dana kad je primio zahtjev za izuzeće. Imajući u vidu da zahtjev za izuzeće od postupanja u stvari u kojoj ima lični interes sudija Budimir Šćepanović nije podnio na sjednici Ustavnog suda od 25.12.2024. godine, to je sudija Budimir Šćepanović povrijedio odredbe koje se odnose na sprečavanje sukoba interesa, imajući u vidu da nije izbjegao da u toku vršenja javne funkcije učestvuje stvari u kojoj postoji njegov privatni interes, a da o navedenom nije upoznao druge učesnike u postupku.

Agencija je cijenila i izjašnjenja javnog funkcionera, dato u toku postupka na navode u vezi sa predmetnom inicijativom, te da je ostao pri stavu da je shodno odredbama Zakona o Ustavnom sudu mogao učestvovati u radu sjednice od 25.12.2024. godine, ali iste nije mogla prihvatiti kao tačne i objektivne jer se shodno pozitivnim propisima radi o postojanju sukoba interesa. Nijesu tačni ni navodi da je kao javni funkcioner bio u obavezi da postupa shodno Zakonu o Ustavnom sudu u vezi odredbi o izuzeću, koje je Agencija odbila kao neosnovane i neargumentovane i koje prevashodno nemaju uporišta u pozitivno pravnim propisima, posebno pri činjenici da javni funkcioneri obavljaju funkciju u javnom interesu poštujući načela i standarde i izbjegavaju situacije kako potencijalnog, tako i stvarnog sukoba interesa pri obavljanju javne funkcije. Kako imenovani nije postupio u skladu sa zakonskim odredbama, niti se Agenciji obratio zahtjevom za davanje mišljenja kako to gore navedene zakonske odredbe nalažu, javni funkcioner je svojim postupanjem prekršio zakonske odredbe i načela koja se odnose na sprečavanje sukoba interesa u vršenju javnih funkcija.

Analogno odredbama Zakona o sprečavanju korupcije (ograničavaju i obavezuju javnog funkcionera da izbjegava situacije koje mogu uticati na podređivanje javnog interesa privatom), obavezuju lica koja obavljaju javnu funkciju, *Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije* koju je Crna Gora ratifikovala čime je ista postala sastavni dio pravnog poretka Crne Gore i kojom je u poglavlju Preventivne mjere u članu 7 propisuje u tački 4 da: „Svaka država ugovornica, u skladu s osnovnim načelima svog zakonodavstva, nastojaće da ustanovi, održi i jača sisteme kojima se povećava transparentnost i sprečava sukob interesa”.

Navedene odredbe su primjenjive u odnosu na javne funkcionere, kada u situacijama sukoba interesa njihovi privatni interesi mogu prevagnuti nad javnim interesima, a u konkretnom predmetu sudija Budimir Šćepanović je postupio suprotno, ne samo zakonskim odredbama, već i međunarodnim standardima, prilikom odlučivanja u stvari u kojoj je imao privatni interes.

Na kraju, bitno je napomenuti da je članom 10 Zakona propisano da „ako Agencija, u slučaju iz stava 1 ovog člana, utvrdi da postoji sukob interesa i o tome obavijesti javnog funkcionera i organ vlasti iz stava 3 ovog člana, javni funkcioner ne može učestvovati u raspravi i odlučivanju, a organ vlasti je dužan da donese odluku o njegovom izuzeću“, te da je „nadležni organ vlasti dužan je da spriječi izvršenje

odluke donijete suprotno st. 1 do 4 ovog člana i stavi je van snage, u skladu sa zakonom i o tome obavijesti Agenciju."

Na osnovu izloženog odlučeno je kao u izreci ove odluke.

Uputstvo o pravnoj zaštiti: Protiv ove Odluke može se pokrenuti upravni spor podnošenjem tužbe Upravnom sudu Crne Gore u roku od 20 dana od dana prijema iste.

