

Informacija o korišćenju usluga lobiranja za potrebe Vlade Crne Gore od strane kompanije Bipartizan Solution Inc. iz Vašingtona

Za potrebe lobiranja koje se odnose na zastupanje interesa Crne Gore i njene pozicije u odnosima sa SAD, EU i NATO, te borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala, zaključen je Sporazum o korišćenju usluga lobiranja između Vlade Crne Gore i kompanije Bipartizan Solution Inc. iz Vašingtona. Sporazum (čiju kopiju dostavljamo u prilogu) **od 1. decembra 2022. godine**, potpisan od strane Mitchell Barak ispred Bipartizan Solutions inc i Dritana Abazovića ispred Vlade Crne Gore potpisan je 13.12.2022. godine. Kopiju Sporazuma dostavljamo iz razloga što u arhivi Generalnog sekretarijata Vlade Crne Gore ne egzistira original potpisan i pečatiran dokument.

Dalje, Kabinet predsjednika Vlade Crne Gore dostavio je **24. januara 2023. godine** Vladi Crne Gore Informaciju o Sporazumu o korišćenju usluga lobiranja između Vlade Crne Gore i kompanije Bipartizan Solution Inc. iz Vašingtona radi razmatranja i usvajanja. U skladu sa dostavljenom informacijom, Vlada Crne Gore usvojila je Zaključak broj 07-011/23-226/2 od 26. januara 2023. godine kojim je dala saglasnost za korišćenje sredstava iz Tekuće budžetske rezerve u iznosu od 350.000,00€ i zadužila Ministarstvo finansija da iz sredstava tekuće budžetske rezerve isplaćuje sredstva u iznosu po fakturama koje će kompanije Bipartizan Solution Inc dostavljati počev od januara 2023. godine.

Uvidom i dostavljenu dokumentaciju i postupak sprovođenja i korišćenja usluga lobiranja za potrebe Vlade Crne Gore od strane kompanije Bipartizan Solution Inc iz Vašingtona, kao i mišljenja Zaštitnika imovinsko pravnih interesa Crne Gore, smatramo da su prekršene odredbe brojnih pozitivno pravnih propisa na način kako slijedi:

1. Zakon o vanjskim poslovima u članu 13 propisuje: „ Ministarstvo vanjskih poslova vrši sljedeće poslove:

- štiti interese Crne Gore, njenih državljana i pravnih lica u inostranstvu;
- predstavlja Crnu Goru u odnosima sa drugim državama, međunarodnim organizacijama i drugim međunarodnim institucijama, kao i sa njihovim predstavništvima u Crnoj Gori, u skladu sa ovim zakonom i međunarodnim pravom;
- ostvaruje komunikaciju i koordinira komunikaciju drugih organa sa diplomatskim i drugim predstavništvima drugih država i misijama međunarodnih organizacija u Crnoj Gori;
- diplomatsko-konzularne poslove i druge stručne poslove koji se odnose na ostvarivanje političkih, ekonomskih, kulturnoinformativnih i drugih odnosa sa drugim državama i međunarodnim organizacijama;

- štiti i promoviše ekonomske interese Crne Gore u inostranstvu;
- unapređuje međukulturalni dijalog i saradnju u oblasti kulture, obrazovanja i sporta u međunarodnim odnosima.

Nadalje, istim Zakonom u članu 28 propisano je da: „Diplomatsko predstavništvo vrši poslove utvrđene Bečkom konvencijom o diplomatskim odnosima, odnosno Bečkom konvencijom o predstavljanju država u njihovim odnosima sa međunarodnim organizacijama univerzalnog značaja, a naročito:

- štiti interese Crne Gore, njenih državljana i pravnih lica;
- predstavlja i zastupa interese Crne Gore u državi prijema ili međunarodnoj organizaciji;
- podstiče i razvija bilateralne odnose, političku, ekonomsku, naučno-kulturnu i ukupnu saradnju između Crne Gore i države prijema;
- izvještava Ministarstvo o unutrašnjim događanjima i vanjskopoličkom položaju države prijema, kao i o aktivnostima države prijema, odnosno međunarodne organizacije;
- obavještava organe, institucije i javnost države prijema, odnosno međunarodnu organizaciju o razvoju i aktivnostima Crne Gore;
- po potrebi učestvuje u pregovorima, pripremama za zaključivanje međunarodnih ugovora, kao i u radu međunarodnih konferencija;
- razvija saradnju sa iseljenicima iz Crne Gore na području države prijema i država koje nerezidentno pokriva, radi na očuvanju državnog identiteta i pripadnosti Crnoj Gori kod iseljenika i očuvanju njihovog nacionalnog i kulturnog identiteta;
- vrši i druge poslove utvrđene zakonom, drugim propisima, kao i instrukcijama Ministarstva.“

Uvidom u prednje citirane članove Zakona nedvosmisleno se može zaključiti da Vlada Crne Gore preko Ministarstva vanjskih poslova vrši poslove zastupanja i promovisanja države CG, i unapređenja saradnje između dviju država, posebno ako se ima u obzir činjenica da postoji Diplomatsko konzularno predstavništvo u SAD-a, kao i predstavnika u sjedištu UN-a u Njujorku.

Shodno prethodno navedenom proizlazi kroz izvještaje o realizovanom poslu (koje je naručilac sačinjavao mjesečno radi isplate naknade) da se radi o aktivnostima koje su u nadležnosti Minstarstva vanjskih poslova i DKP-a u smislu Zakona o vanjskim poslovima.

2. Zakon o lobiranju u članu 2 propisuje: „Lobiranje je djelatnost kojom se vrši uticaj na organe zakonodavne i izvršne vlasti na državnom, odnosno lokalnom nivou, organe državne uprave, nezavisna tijela, regulatorna tijela, javne ustanove, javna preduzeća i druga pravna lica koja vrše javna ovlašćenja, odnosno djelatnosti od javnog interesa ili su u većinskom državnom vlasništvu (u daljem tekstu: organ vlasti) u postupku donošenja propisa i drugih opštih akata, iz nadležnosti tih organa vlasti,

radi ostvarivanja interesa naručioca lobiranja, u skladu sa zakonom.” Član 4 navedenog Zakona propisuje da: „Naručilac lobiranja je fizičko ili pravno lice u čijem interesu se vrši lobiranje.”

Zakon o lobiranju propisuje uslove za lobistu i odobrenje i uslove za registraciju za poslove lobiranja u CG, dok ne zabranjuje da se strana firma koja je registrovana u matičnoj državi kao lobista se angažuje. S tim što shodno članu 29 Zakona o lobiranju podatke o naručiocu lobiranja obaveza firme iz SAD-a je da oblasti i predmetu lobiranja dostave Agenciji za sprječavanje korupcije, u roku od osam dana od dana zaključenja ugovora o lobiranju.

Uzimajući u obzir da se radi o lobiranju za Vladu CG, tj. ugovor o lobiranju je predsjednik Vlade potpisao za račun Vlade Crne Gore, dovodi se u pitanje validnost ugovora o lobiranju koji zaključuje Vlada jer Vlada shodno članu 11 Ustava Crne Gore vrši izvršnu vlast, dok poslove državne uprave shodno članu 111 Ustava Crne Gore vrše ministarstva i drugi organi uprave.

Iz navedenih Ustavnih odredbi i definicija javne uprave shodno Zakonu o državnoj upravi proizlazi da pravno lice nijesu Vlada, ministarstva i drugi organi uprave, a u prilog ovoj činjenici govore i sljedeća zakonska rješenja koja jasno odvajaju navedene kategorije, tj. ne svrstavaju ih pod kategoriju „pravno lice”.

Zakon o odgovornosti pravnih lica za krivična djela u članu 2 stav 1 propisuje da: „Crna Gora, državni organi i organi lokalne samouprave ne mogu biti odgovorni za krivično djelo, u smislu ovog zakona.”

Zakon o računovodstvu u članu 1 propisuje da: „Ovim zakonom uređuje se razvrstavanje pravnih lica registrovanih za obavljanje privrednih djelatnosti i djelova stranih društava (u daljem tekstu: pravno lice), uslovi i način vođenja poslovnih knjiga, organizacija računovodstva, sastavljanje, dostavljanje i objavljivanje finansijskih izvještaja, uslovi i način vršenja procjene vrijednosti imovine i druga pitanja od značaja za računovodstvo, dok u članu 2 istog Zakona se propisuje da ovaj zakon ne primjenjuje se na računovodstvo i završni račun budžeta države, odnosno jedinice lokalne samouprave.

3. Odredbom iz člana 5 Uredbe o Vladi Crne Gore uređen je položaj Predsjednika Vlade, a odredbama člana 8,9 i 10 način donošenja odluke Vlade Crne Gore. Takođe, nadležnosti Vlade uređene su Ustavom Crne Gore, u kojem se članom 100 propisuje da je ona kolektivni organ i da kao takav donosi odluke. Postupak donošenje odluke je definisan Poslovníkom Vlade Crne Gore na način što se materijal kandiduje na sjednici Vlade, i donose se odluke o istom. Uvidom u dokumentaciju konstatuje se da je predmetno pismo o angažovanju zaključeno između Bipartisan Solution Inc. iz Vašingtona i Dritana Abazovića, dana 13.12.2022. godine, u ime Vlade Crne Gore, a za čije zaključenje pravnog posla prethodno nije data njena saglasnost, tačnije gdje nedostaje akt koji bi predstavljao osnov zaključivanja ugovora sa pravnim dejstvom u odnosu na Vladu. Iz prednje navedenog zaključuje se da je došlo do

pogrešne primjene obavezujućih pravnih propisa prilikom pristupanju ovom pravnom poslu od strane 43. Vlade.

4. Problematika postupka javnih nabavki

Vlada Crne Gore je, nakon potpisivanja Ugovor o lobiranju na sjednici od 26. januara 2023. godine donijela Zaključak kojim je usvojila Informaciju o Sporazumu o korišćenju usluga lobiranja za potrebe Vlade CG od strane kompanije Bipartizan Solution Inc. Jasno je u zaključku Vlade navedeno da se radi o „usluzi”, čime je potrebno bilo sprovesti postupak shodno Zakonu o javnim nabavkama gdje je u članu 1 propisano da: „Ovim zakonom ureduju se pravila postupaka javnih nabavki radi zaključivanja ugovora ili okvirnog sporazuma o javnoj nabavci robe, radova ili usluga, zaštita prava u postupcima javnih nabavki i druga pitanja od značaja za javne nabavke”. U daljem navedenim Zakonom u članu 2 je propisano da Javni naručilac je državni organ.

Nadalje, član 3 Zakona o javnim nabavkama propisuje da: „Javna nabavka je skup poslova i aktivnosti koje sprovodi naručilac, u skladu sa ovim zakonom radi nabavke robe, vršenja usluga ili izvođenja radova, za koje su obezbijedena sredstva, bez obzira da li robe, usluge ili radovi imaju javnu namjenu, i da: „Poslovi javnih nabavki su: planiranje nabavke, sprovođenje postupka javne nabavke, izrada tenderske dokumentacije i drugih dokumenata, izrada ugovora o javnoj nabavci i praćenje realizacije ugovora o javnoj nabavci kao i drugi poslovi povezani sa postupkom javne nabavke”.

Dalje, član 84 Zakona o javnim nabavkama propisuje da: „Naručilac je dužan da do 31. januara tekuće finansijske godine sačini i dostavi plan javnih nabavki Ministarstvu finansija, radi objavljivanja na Elektronskom sistemu javnih nabavki . Dok je u daljem propisano da Naručilac može da vrši izmjene, odnosno dopune plana nabavki, najkasnije pet dana prije pokretanja postupka javne nabavke i da je Naručilac je dužan da izmjene, odnosno dopune plana javnih nabavki dostavi Ministarstvu radi objavljivanja, u roku od 5 dana.”

Treba napomenuti da Zakon o javnim nabavkama pravi izuzeća za nabavku usluga i takođe izdvaja jednostavne nabavke ali se iznos od 350.000, 00 nije mogao sprovesti kroz jednostavne nabavke već je postupak nabavke usluga trebalo ići shodno Zakonu o javnim nabavkama.

Član 8 Zakona o javnim nabavkama propisuje da: „Naručilac je dužan da u postupku javne nabavke obezbijedi konkurenciju između privrednih subjekata, u skladu sa zakonom, i da Naručilac ne smije da ograniči ili spriječi konkurenciju između privrednih subjekata, a naročito ne smije da onemogući učešće privrednog subjekta u postupku javne nabavke neopravdanom primjenom pregovaračkog postupka ili primjenom diskriminatornih uslova i kriterijuma ili mjera kojima se favorizuju pojedini privredni subjekti.”

Takođe, član 9 Zakona o javnim nabavkama propisuje da naručilac je dužan da postupke javnih nabavki sprovodi na transparentan način i da transparentnost

ostvaruje se objavljivanjem u ESJN, dokumentacije neophodne za sprovođenje i realizaciju postupka javne nabavke, u skladu sa ovim zakonom”.

U slučaju nabavke usluge kako je i Zaključkom Vlade određeno da se radi o usluzi) potrebno je bilo primijeniti Zakon o javnim nabavkama, što u ovom slučaju nije urađeno jer:

- Nije Planom javnih nabavki planirano sprovođenje navedene usluge;
- Nijesu planirana sredstva Budžetom za sprovođenje navedene usluge kroz javne nabavke, već retroaktivno je tražena saglasnost za sredstva nakon zaključenja ugovora (ugovor zaključen dana 13.12.2022. godine, dok Vlada daje saglasnost za sredstva nakon zaključenje - sjednica od 26. januara 2023. godine);
- Potpisan je ugovor bez procedure javne nabavke i samim tim je prekršen Zakon o javnim nabavkama u dijelu čl. 3 1 84, kao i u dijelu člana 8 (načela konkurentnosti) i člana 9 (načela transparentnosti) čime je potpisnik ugovora svojevóljno izabrao lobistu i ograničio i spriječio konkurenciju, i ujedno nije obezbijedio konkurenciju između lobista (zaključio je ugovor bez omogućavanja učešća drugih pravnih lica registrovanih za lobiranje na teritoriji SAD-a), i izbjegao je postupak javnih nabavki u smislu Zakona o javnim nabavkama, čime je na nezakonit način omogućio sticanje 350.000,00 iz Tekuće budžetske rezerve, kompaniji Bipartizan Solution Inc. iz Vašingtona.

5. Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti u članu 3 stav 1 propisuje „Budžet je finansijski plan baziran na godišnjim procjenama primitaka i izdataka.“, te u članu 4 stav 2 propisuje „ Budžetom se iskazuju izdaci i primici po izvorima iz kojih potiču.“ i vezi sa tim u članu 39 propisuje „Za izvršenje budžeta države odgovoran je ministar finansija.“ Nadalje članom 40 stav 5 istog Zakona utvrđeno je „Ugovorene obaveze potrošačke jedinice moraju biti u skladu sa planiranim i odobrenim sredstvima u skladu sa zakonom o budžetu države.“ Članom 43 prednje navedenog Zakona uređeno je korišćenje sredstava tekuće i stalne rezerve, pa u stavu 1 ovog člana utvrđeno je „ Za neplanirane i nedovoljno planirane izdatke tokom fiskalne godine koriste se sredstva tekuće rezerve.“, u stavu 2 istog člana „ Za hitne i nepredviđene izdatke tokom fiskalne godine koriste se sredstva stalne rezerve“, stavu 3 istog člana „ O korišćenju sredstava tekuće i stalne rezerve, uz prethodnu saglasnost Vlade, odlučuje Ministarstvo finansija“, i stavu 4 istog člana „ Bliže kriterijume za korišćenje sredstava rezervi iz stava 3 ovog člana utvrđuje Vlada.“ Zakon o budžetu za 2023. godinu ne bilježi da je Vlada Crne Gore planirala sredstva za ove vrste usluga.

Neophodno je napomenuti i činjenicu da u arhivi Generalnog sekretarijata Vlade ne egzistira predmetni Sporazum, već da su Sporazum i dokazi o uplatama pribavljeni od Ministarstva finansija. Shodno članu 2 Uredbe o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave – poslovi prijema, razvrstavanja, raspoređivanja, evidentiranja i otpremanja akata, čuvanja predmeta, akata i drugog materijala i arhiviranja i čuvanja arhiviranih predmeta, kao i druga postupanja sa službenim materijalom vrše se u pisarnici.

Takođe, shodno članu 2 Uredbe o Generalnom sekretarijatu Vlade i članu 6 Uredbe o Kabinetu predsjednika Vlade Crne Gore, Generalni sekretarijat je služba Vlade Crne Gore koja vrši stručne, organizacione, administrativne i tehničke poslove za potrebe Vlade, između ostalog predsjednika i potpredsjednika Vlade.

U konačnom, shodno članu 12 stav 1 Uredbe o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave „Riješeni predmeti se, bez odlaganja, dostavljaju pisarnici sa instrukcijom o načinu otpremanja, arhiviranja i dr.“

Imajući u vidu prednje citirane članove nedvosmisleno se može zaključiti da proizilazi obaveza da u arhivi egzistiraju svi predmeti koji su riješeni, te obzirom da je Sporazum potpisan isti je morao biti dostavljen arhivi Generalnog sekretarijata Vlade (koja raspolaže dokumentacijom Generalnog sekretarijata Vlade, Kabineta predsjednika Vlade kao i Kabineta potpredsjednika Vlade).