**Razmišljanja SIGMA-e o idejama za promjenu dužine trajanja mandata članova Senata DRI Crne Gore**

1. **Uvod**

SIGMA se nedavno upoznala sa novinskom izjavom predsjednika Skupštinskog odbora za ekonomiju, finansije i budžet Crne Gore u vezi sa izmjenama Zakona o DRI (DRI)[[1]](#footnote-1) u pogledu izbora članova Senata DRI (pod nazivom senatori”). U intervjuu za novine, predsjedavajući Odbora je izjavio da **“*Sadašnji princip da senator praktično ima doživotan status niti je demokratski niti ispunjava evropske standarde, jer omogućavate nekom da nema potrebu za dokazivanjem niti posebnim angažovanjem, jer mu je status senatora zagarantovan*”[[2]](#footnote-2).** On je predložio izmjene Zakona u prvom kvartalu ove godine, 2023. godine dodajući da se razmatra kao prihvatljivo rješenje da se senator bira na četiri godine u maksimalno dva mandata.

Izmjene propisa državnih organa zemalja kandidata za pristupanje EU, kao što je Crna Gora, moraju biti u skladu sa „čvrstim“ i „mekim“ pravnim tekovinama EU. Što se tiče VRI, zahtjevi su navedeni u poglavlju 32 (Finansijska kontrola). Ovo poglavlje zahtjeva da Državna revizorska institucija poštuje standarde Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija (INTOSAI), uključujući obezbjeđivanje finansijske, funkcionalne i institucionalne nezavisnosti; sprovođenje finansijskih revizija i revizija uspjeha i obezbeđivanje dovoljnih administrativnih kapaciteta. Nedavni izvještaji EU o napretku Crne Gore nisu iznijeli nikakvu kritiku na pravni okvir ili revizorski rad DRI. U najnovijem izvještaju SIGMA-e, koji mjeri napredak reformi u odnosu na principe javne uprave, dolazi se do zaključka da je ***„Nezavisnost Državne revizorske institucije (DRI) je obezbjeđena, ali eksterna revizija nije u potpunosti efikasna zbog ograničene upotrebe revizorskih izvještaja od strane Parlamenta”[[3]](#footnote-3).***

Iako sa stanovišta EU nema stvarne potrebe za izmjenom Zakona, to ne znači da promjene ne mogu poboljšati način na koji se DRI treba upravljati u budućnosti. Međutim, što se tiče pravnog osnova bilo koje nezavisne institucije, takve izmjene ne bi trebalo da se vrše prenagljeno, već samo nakon pažljivog razmatranja i iz racionalnih razloga, nakon odgovarajuće analize i konsultacija sa svim relevantnim zainteresovanim stranama.

U ovom dokumentu, SIGMA daje ocjenu i iznosi svoje stavove u kojoj mjeri su gore navedeni planovi u skladu sa međunarodnim standardima vrhovnih revizorskih institucija i dobrom evropskom praksom.

1. **Nezavisnost VRI**

Nezavisnost jeste jedan od najosnovnijih i najkritičnijih zahtjeva za efikasno funkcionisanje vrhovnih revizorskih institucija (VRI). VRI moraju biti nezavisne kako bi ispunile svoje ključne funkcije fiskalnog nadzora i ojačale državne institucije.

INTOSAI – Međunarodna organizacija vrhovnih revizorskih institucija – odavno je prepoznala značaj nezavisnosti VRI i bila je ključna u definisanju koncepta nezavisnosti VRI. Principi nezavisnosti VRI postavljeni su usvajanjem dva ključna dokumenta: INTOSAI Lima i Meksičke deklaracije. Generalna Skupština Ujedinjenih nacija prepoznala je značaj ovih dokumenata u Rezoluciji A/69/228[[4]](#footnote-4) i ohrabrila sve države članice da primjenjuju ove deklaracije u skladu sa svojim nacionalnim institucionalnim strukturama.

1. **Lima Deklaracija**

Lima Deklaracija(trenutno INTOSAI P-1)[[5]](#footnote-5), usvojena 1977. godine, postavlja principe nezavisnosti revizije javnog sektora u metodološkom i profesionalnom pogledu. Deklaracija je bila prvi INTOSAI dokument koji je na sveobuhvatan način istaknuo važnost nezavisnosti VRI, podsjećajući članice INTOSAI-a i njihove zainteresovane strane da VRI mogu biti objektivne, kredibilne i efikasne samo ako su nezavisne od subjekta revizije i zaštićene od spoljnog uticaja. Principi postavljeni u poglavljima 5 do 7 Deklaracije mogu se ukratko sažeti u smislu[[6]](#footnote-6):

1. **Organizaciona nezavisnost**  podrazumijeva obezbjeđivanje nezavisnosti članova DRI (postupanje bez uticaja; nema mogućnosti samovoljnog otpuštanja) i ovlašćenja rukovodioca DRI u svim kadrovskim pitanjima, kao i nepostojanje spoljnih uticaja na rad revizora.
2. **Funkcionalna nezavisnost** podrazumjeva da su revizorska ovlašćenja DRI propisana Ustavom, barem uopšteno; DRI je slobodna da uspostavi sopstveni program revizije; DRI je slobodna u izradi izvještaja koji se objavljuju javno.
3. **Finansijska nezavisnost** podrazumjeva da VRI mogu direktno da zatraže potrebna sredstva organu koji donosi državni budžet (Skupštini), po potrebi, a DRI mogu slobodno raspolagati svojim budžetom tokom finansijske godine.

Nezavisnost VRI, međutim, nije jednostavno uspostaviti, i u stvari obuhvata dva različita elementa. Prvo, tu je **„de jure nezavisnost“,** što su zahtjevi nezavisnosti koji treba da budu sadržani u zakonskom okviru DRI. Ali nezavisnost uključuje mnogo više od skupa pravila. Koliko god da su izrazi o nezavisnosti u Ustavu i Zakonu važni, za VRI je takođe od suštinskog značaja da izgrade svoju nezavisnost u praksi. Ova nezavisnost u praksi je drugi element i naziva se **„de facto nezavisnost“.**

1. **Meksička Deklaracija**

Nakon sve većeg prepoznavanja izazova sa kojima se suočavaju VRI, INTOSAI je 2007. godine izdao drugi ključni dokument, poznat kao Meksička deklaracija[[7]](#footnote-7). Meksička deklaracija, koja je sada poznata kao INTOSAI-P10, proširuje principe definisane Deklaracijom iz Lime i ističe osam zahtjeva, poznatih kao osam stubova nezavisnosti, što predstavlja mjerilo sa kojim se može porediti nezavisnost VRI.

Meksička deklaracija iz 2007. godine sadrži osam principa nezavisnosti VRI:

1. Postojanje odgovarajućeg i efektivnog ustavnog/statutornog/zakonodavnog okvira kao i de facto primjena odredbi ovog okvira;
2. **Nezavisnost rukovodilaca i članova VRI (kolegijalnih institucija), uključujući i sigurnost mandata i zakonskog imuniteta prilikom obavljanja njihovih dužnosti;**
3. Dovoljno širok mandat i puno diskreciono pravo prilikom obavljanja funkcija VRI;
4. Neograničen pristup informacijama;
5. Sloboda odlučivanja o sadržaju i vremenu revizorskih izvještaja kao i o njihovom objavljivanju i distribuiranju;
6. Postojanje efektivnih mehanizama za praćenje realizacije preporuka VRI;
7. Finansijska i upravljačka/administrativna autonomija i raspoloživost odgovarajućih ljudskih, materijalnih i novčanih resursa.

Predviđene izmjene i dopune Zakona o DRI Crne Gore mogle bi uticati na nezavisnost rukovodioca i članova DRI shodno principu 2 Meksičke deklaracije. U nastavku ćemo stoga detaljnije razmotriti ovaj aspekt.

1. **Nezavisnost rukovodioca VRI i članova VRI**

Nezavisnost rukovodilaca DRI i njihovih članova (kolegijalnih institucija) uključuje sigurnost mandata i pravni imunitet u obavljanju njihovih dužnosti. Princip 2 Meksičke deklaracije priznaje da ljudi izabrani da vode VRI, a koji su prepoznati pravnim okvirom uspostavljenim principom 1, moraju imati slobodu da obavljaju tu ulogu bez straha od odmazde ili rizika da budu izloženi pravnim radnjama (bilo krivično gonjenje, ili u nekom drugom obliku) onih koji nisu zadovoljni revizijama ili izvještajima VRI.

Prema Meksičkoj deklaraciji, Princip 2 sadrži četiri ključna elementa[[8]](#footnote-8). To su:

* **Proces imenovanja:** Ovo bi trebalo da bude jasno navedeno u zakonskom okviru i trebalo bi da bude transparentno i bez političkog uticaja. To bi trebalo da rezultira imenovanjem šefa VRI (i, gdje je primjenljivo, nosilaca viših funkcija u VRI) na osnovu zasluga.
* **Dužina trajanja mandata:** Princip 2 navodi da šefovi VRI (i oni koji su imenovani na više pozicije VRI) treba da dobiju dovoljno dug mandat kako bi se napravila razlika;
* **Zaštita od razrješenja:**  Pravni okvir treba da jasno naznači osnov po kome šef DRI može biti smijenjen ili razriješen dužnosti.
* **Pravni imunitet:**  Rukovodilac VRI, i tamo gdje je primjenljivo, i njeni visoki nosioci dužnosti, treba da posjeduju imunitet od krivičnog gonjenja za bilo koje djelo, građansku pritužbu ili drugi oblik kaznene pravne sankcije za bilo koje djelo, prošlo ili sadašnje, koje je nastalo kao rezultat uobičajenog obavljanja njihovih dužnosti. Bez jasno definisanog imuniteta, oni koji žele da „ućutkaju“ VRI ili suzbiju negativne revizorske nalaze mogu da koriste zakonske postupke da spriječe VRI da obavlja svoj posao ili da zabrane ili odlože objavljivanje njenih izvještaja i drugih informacija u javnom domenu.

Isti izvor objašnjava da „Pronalaženje pravih mehanizama i ravnoteže za ove odredbe može biti jedan od najtežih aspekata razvoja pravnog okvira VRI. Oni mogu zahtjevati pažljivu izradu kako bi se obezbjedila transparentnost i izbegle zakonske praznine koje bi se mogle koristiti protiv VRI ili njenog kadra na način odmazde”.

Imenovanje na ključnu poziciju u VRI treba da bude transparentno i otvoreno iu skladu sa najboljom praksom u imenovanju viših rukovodilaca. Šefa VRI treba posmatrati kao osobu od integriteta i profesionalne kompetencije bez evidentne političke privrženosti čije imenovanje može zadobiti povjerenje i podršku parlamenta širom političkog spektra.

1. **Sadašnji pravni okvir u Crnoj Gori u odnosu na dobru praksu EU** 
   1. **Sadašnji pravni okvir u Crnoj Gori**

U Crnoj Gori, DRI je ustanovljena Ustavom[[9]](#footnote-9), a propisi koji se odnose na izbor i dužinu trajanja mandata rukovodioca DRI i članova Senata propisani su Poglavljem III Organizacija i organi Institucije Zakona o DRI. [[10]](#footnote-10)

Prvobitni Zakon o DRI je bio pripremljen kroz podršku međunarodnih eksperata[[11]](#footnote-11) od strane međuinstitucionalne radne grupe koja je formirana od strane Skupštine. Skupština je usvojila Zakon 2004. godine. Međuinstitucionalna radna grupa je u tom periodu predložila da se uspostavi Državna revizorska institucija po modelu kolegijalnog upravljanja Računskih sudova Savezne Republike Njemačke i isto je podržano od strane Skupštine.

Nakon toga, uslijedilo je nekoliko izmjena ovog pravnog okvira koje su imale za cilj dalje jačanje zaštite nezavisnosti DRI i predsjednika i članova Senata:

* U 2013. godini, uzimajući u obzir zahtjeve iz EU pregovaračkog procesa, funkcionalni imunitet predsjednika i članova Senata DRI je uvršten u članu 144 Ustava Crne Gore[[12]](#footnote-12);
* U 2014. godini, Zakon o DRI je izmijenjen u oblastima koje su identifikovane kao zahtjevi pregovaračkog poglavlja, uključujući organizacionu[[13]](#footnote-13) i finansijsku[[14]](#footnote-14) nezavisnost. Međuinstitucionalna radna grupa Skupštine, koju su činili predstavnici vladajuće stranke i opozicije, kao i predstavnici NVO sektora i akademske zajednice pripremili su ove izmjene Zakona o DRI u 2014. godini na inicijativu Senata DRI. Izmjene su usvojene nakon procesa konsultacija sa Evropskom komisijom.

Zakonom je predviđeno da DRI ima dva radna tijela, Senat i Kolegijume. Članove Senata imenuje i razrješava Skupština na predlog nadležnog radnog tijela Skupštine nadležnog za poslove finansija. Predsjednika Senata imenuje Skupština iz reda članova Senata na period od devet godina. Isto lice ne može biti ponovo imenovano za predsjednika[[15]](#footnote-15). Funkcija člana Senata je stalna.[[16]](#footnote-16).

To znači da dok je **funkcija predsjednika ograničena na devet godina, funkcija članova Senata je ograničena samo zakonom propisanom starosnom granicom za odlazak u penziju[[17]](#footnote-17).**

Novinski članak koji se pominje u uvodu navodi da „*Različita je praksa u članicama EU kada je riječ o trajanju mandata senatora. Stalnost funkcije zastupljena je u Njemačkoj, Francuskoj, Italiji, Holandiji, Češkoj, Grčkoj, Irskoj i Portugaliji. U Švedskoj, Španiji, Slovačkoj, Sloveniji, Rumuniji, Poljskoj, Malti, Mađarskoj, Luksemburgu, Latviji, Litvaniji, Hrvatskoj, Finskoj, Estoniji, Danskoj, Bugarskoj, Belgiji i Austriji mandati su ograničeni između tri i devet godina, u zavisnosti od zemlje..”*

* 1. **Detaljna ocjena EU praksi**

Iako je tačno da unutar EU postoje različiti modeli koji se odnose na dužinu trajanja mandata rukovodioca i članova VRI, gore pomenuta lista donekle dovodi u zabludu, jer ne pravi razliku između VRI, koje nemaju članove Senata, već kojima upravlja samo jedno lice i takođe ne pravi razliku između dužine mandata rukovodioca ili predsjednika VRI i mandata članova Senata.

Nekoliko zemalja EU odlučilo se za trajni mandat članova, dok su druge smatrale da je prikladnije ograničiti dužinu mandata. Postoji nekoliko različitih modela i potrebno je napraviti razliku između mandata predsjednika/rukovodioca DRI i mandata članova VRI.

* 1. **Dužina trajanja mandata rukovodioca/predsjednika**

Sljedeća ocjena je zasnovana na onlajn portalu pod nazivom **Javna revizija u Evropskoj uniji**,[[18]](#footnote-18), koji je objavio Evropski revizorski sud (ECA). Prikazuje preglede različitih aranžmana u VRI u državama članicama EU i Evropskom revizorskom sudu.

Postoje različiti načini klasifikacije VRI. Tradicionalno, oni su grupisani u tijela sa organizacionim strukturama koje su ukorjenjene u francuskoj/latinskoj, anglosaksonskoj ili germanskoj tradiciji. Danas se, međutim, uglavnom pravi razlika između organa sa ili bez sudskih nadležnosti. Druga razlika se može napraviti između monokratskih VRI kojima rukovodi jedna osoba (predsjednik ili generalni revizor) i VRI kojima upravlja kolegijalno tijelo (npr. odbor, kolegijum, senat ili plenum)[[19]](#footnote-19).

U državama članicama EU postoji 13 VRI koje su organizovane po monokratskom modelu sa samo jednim glavnim revizorom ili predsjednikom. **15 VRI (uključujući ECA) upravlja kolegijalno tijelo kao u Crnoj Gori.**

U velikoj većini (23) od 28 zemalja članica EU, mandat šefa/predsjednika DRI je vremenski ograničen, kao i u Crnoj Gori. Broj godina mandata predsjednika kreće se između tri (Poljska) i dvanaest (Austrija, Nemačka, Mađarska) godina. **Sa devetogodišnjim mandatom predsjednika DRI, Crna Gora je u skladu sa navedenom praksom.** Samo pet VRI ima neograničen mandat predsjednika/rukovodioca svojih institucija (Kipar, Francuska, Irska, Italija, Holandija).

**Od 23 VRI u kojima rukovodilac/predsjednik ima ograničen mandat, u 16 ​​VRI može se vršiti reizbor rukovodioca/predsjednika, dok je u njih sedam ovo nemoguće, kao i u Crnoj Gori.**

**2.2 Dužina trajanja mandata članova VRI**

Neke VRI imaju članove kao dio upravnog organa, druge imaju jednog ili više potpredsjednika. Za ovaj dokument, članovi i potpredsjednici se posmatraju na isti način, jer sve ove funkcionere imenuje Skupština pod uslovima koji su propisani njihovim nacionalnim zakonima.

Kao što je već rečeno, u EU postoji 15 VRI koje imaju kolegijalno tijelo, kao u Crnoj Gori. Dakle, kada je u pitanju dužina trajanja mandata članova ovog kolegijalnog organa, zakonsko rješenje u Crnoj Gori treba uporediti sa tim. **Od ovih 15 VRI, u šest VRI je mandat članova DRI neograničen ili ograničen samo starosnom granicom za odlazak u penziju.** **Sadašnje crnogorsko rješenje stoga nije izuzetak, već je direktno uporedivo sa šest VRI u zemljama članicama EU.** **S tim u vezi nije korektno reći da postojeće zakonsko rješenje koje predviđa neograničen mandat senatora DRI Crne Gore „ne zadovoljava evropske standarde“.**

**Međutim, u devet drugih VRI, mandat članova je ograničen na tri do devet godina. Među njima, članovi većine VRI (sedam) imaju mandat od šest do devet godina, dok u manjini (dva) VRI, članovi imaju tri ili četiri godine.**

**15 VRI u zemljama članicama EU sa kolegijalnim organima (članovima)**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Dužina trajanja mandata** | **Godine** | **Reizbor** | **VRI** |
| neograničeno /samo ograničeno starosnom granicom za penziju | neograničeno | neograničeno | Republika Češka, Francuska, Njemačka, Grčka, Holandija, Portugal |
| ograničeno | 3 | DA | Poljska |
| ograničeno | 4 | da, maksimum dva mandata | Letonija |
| ograničeno | 6 | DA | Evropski revizorski sud |
|  | 6 | DA | Belgija |
|  | 6 | DA | Luksemburg |
| ograničeno | 7 | DA | Bugarska |
| ograničeno | 9 | NE | Rumunija |
|  | 9 | DA | Slovenija |
|  | 9 | DA | Španija |

1. **Prednosti i nedostaci različitih rješenja**
2. **Neograničeno trajanje mandata u odnosu na ograničeno trajanje mandata članova**

Kao što je gore pomenuto, princip 2 Meksičke deklaracije govori da šefovi VRI (i oni koji su imenovani na više pozicije VRI, kao što su članovi) treba da imaju dovoljno dug mandat kako bi se napravila razlika. Prema **Resursnom centru za nezavisnost DRI** *„Za prekratak period malo se može uraditi – u slučaju predugog mandata organizacija može patiti od nedostatka fluktuacije kadra“.*

Trenutno u Crnoj Gori članovi (senatori) DRI imaju neograničen mandat, za koji se čini da više se ne smatra da je primjeren, iz razloga što je rečeno da postoji rizik da sa ovom sigurnošću, članovi nemaju podsticaj da pokažu učinak i posvećenost svom položaju. Prilikom izrade Zakona o DRI, međutim, smatralo se da, kao i u Njemačkoj i drugim državama članicama EU sa neograničenim mandatom članova, članovi DRI treba da budu zaštićeni podjednako kao i sudije, koji u Crnoj Gori imaju neograničen mandat[[20]](#footnote-20). Ovo razmatranje proizilazi iz shvatanja da su oni koji su imenovani za članove Senata izabrani zbog posjedovanja integriteta i etičnosti u radu s jedne strane i vještina i profesionalnog iskustva s druge strane, kako bi se osiguralo da neograničeno trajanje mandata ne ograničava njihov učinak. Istovremeno, ova sigurnost mandata takođe znači da nema pritiska na članove da bilo koga „zadovolje“ revizorskim izvještajima i preporukama. Mogu da se koncentrišu na svoj činjenični, objektivan, neutralan i profesionalan rad.

S druge strane, kao što smo vidjeli gore, postoji veliki broj VRI u EU u kojima je mandat članova ograničen, s obzirom na to da rukovodstvo bilo koje organizacije treba s vremena na vrijeme da se osvježava da bi se ubacile nove ideje i pristupi kako u oblasti revizije tako i u oblasti upravljanja i strateškog pravca razvoja organizacije. U Crnoj Gori, DRI ne upravlja samo predsjednik već i Senat. Dakle, argument o prednostima obnove rukovodstva organizacije mogao bi se primjeniti ne samo na predsjednika već i na članove DRI.

**Zaključak**

SIGMA ne preporučuje nužno vremensko ograničenje trajanja mandata. Kao što smo vidjeli iz pregleda prakse u državama članicama EU, to se u stvari praktikuje u nekoliko stabilnih demokratija u EU. Međutim, veći broj VRI EU ima ograničen mandat za svoje članove, uzimajući u obzir ograničenje kao garanciju za visok učinak, reforme i inovacije.

1. **Dugačak mandat u odnosu na kratak mandat**

Mandat koji je vremenski ograničen, nosi i nekoliko rizika, posebno ako je prekratak. Prekratak mandat može značiti da novi član DRI nema dovoljno vremena da se upozna sa kompleksnošću ove funkcije posebno u pogledu oblasti koju treba da revidira. U kontekstu EU, postoji opšte razumijevanje da mandat koji je kraći od pet godina povećava ovaj rizik. Stoga, ako postoji široka saglasnost u Crnoj Gori za prelazak na imenovanja članova Senata na određeno vrijeme, potrebno je pažljivo razmotriti dužinu trajanja mandata koji je vremenski ograničen. Predsjednik Odbora za ekonomiju, budžet i finansije Skupštine Crne Gore predložio je mandat na četiri godine. Ovo bi bio jedan od najkraćih mandata u državama članicama EU kao što je gore navedeno. Takođe je iste dužine kao i mandat Vlade u Crnoj Gori. Po našem mišljenju, oni nikada ne bi trebalo da budu ko-terminus ili da se poklapaju, kako bi se izbegla činjenica – ili percepcija – da članovi Senata „služe“ određenoj Vladi. Dakle, mandat Senatora DRI ne bi trebalo da bude usklađen sa izbornim ciklusom. U idealnom slučaju, mandat članova svih nezavisnih institucija trebalo bi da bude duži od mandata vlade kao zaštita od političkog uplitanja.

Preklapanje između mandata vlade i mandata članova DRI lako bi ostavila utisak da imenovanje nije „bez političkog uticaja ” kako to zahtjeva isti princip. Važno je da se članovi Senata DRI ne posmatraju kao da ih imenuje jedna politička partija ili koalicija vladajućih partija. Članovi Senata DRI treba da budu nestranački bez ikakvog upućivanja na partijsku pripadnost kako bi ne samo bili **nezavisni** već i da bi bili **nezavisni od svih političkih partija.**

**Zaključak:**

Mandat članova Senata DRI na određeno vrijeme ne bi trebalo da bude usklađeno sa izbornim ciklusom i mandatom Vlade. U idealnom slučaju, ne bi trebalo da bude kraće od pet godina. Preporučujemo da se ugledate na nekoliko zemalja članica EU i da razmotrite dužinu trajanja mandata od šest do devet godina, ukoliko se usvoji predlog mandata na određeno vreme.

1. **Mandat koji se može obnoviti u odnosu na mandat koji se ne može obnoviti**

Ukoliko se usvoji mandat članova Senata DRI na određeno vrijeme, mora se pažljivo razmotriti i pitanje da li se on može obnoviti. Kao što vidimo iz pregleda prakse u EU, **samo jedna od devet VRI** koje ograničavaju mandat članovima DRI se opredijelila za mandat od devet godina koji nema pravo produžetka. Nemamo pregled nad praksom obnavljanja, što znači, ne postoje statistički podaci da se vidi koliko često se mandat članova obnavlja. Prema našim saznanjima, obnavljanje mandata je često formalnost i može se obaviti više puta, samo je u Letoniji produženje izričito ograničeno na tri perioda od četiri godine. To znači da de facto većina članova ostaje mnogo duže od samo jednog mandata u svojoj VRI.

Činjenica je da članovi treba da se postaraju da budu ponovo imenovani od strane parlamentarne većine za drugi ili treći mandat, međutim, može podstaći da isti oklijevaju da rade u kritičnim revizijama. Stoga, iako ograničeni, ali mandati koji se mogu produžiti, parlamentu pružaju mogućnost da ukloni neefikasne članove VRI, a zadrži one koji dobro rade, nosi i određene rizike.

U ovom kontekstu treba istaći da je ključno da svi članovi Senata ne prestanu sa svojom funkcijom/mandatom u istom trenutku. Iz razloga kontinuiteta rada DRI kao institucije, smjenu članova je potrebno organizovati, pravno i praktično, na način da ove promjene u rukovodstvu ne utiču negativno na poslovanje DRI.

**Zaključak:**

Mišljenja smo da je u slučaju da se predvidi vremensko ograničenje mandata članova Senata, njihovu nezavisnost najbolje obezbijediti mandatom na dužem vremenskom periodu, a koji je neobnovljiv, odnosno sa trajanjem od osam do deset godina.

1. **Prelazni period od neograničenog trajanja mandata do ograničenog trajanja mandata**

Treba istaći da izmjene zakonskog osnova DRI u Crnoj Gori za ograničavanje mandata članova Senata DRI moraju biti urađene u skladu sa ustavnom zaštitom nezavisnosti DRI sa jedne strane i funkcionisanjem Institucije s druge strane. Prema članu 144. stav 1. Ustava Crne Gore „Državna revizorska institucija Crne Gore je nezavisan i vrhovni organ državne revizije“. Ova nezavisnost je trenutno prevedena Zakonom o DRI u različitim aspektima, od kojih je jedan neograničen mandat članova DRI prema članu 34. Zakona. Sadašnji članovi DRI imenovani su u skladu sa ovim principom i to predstavlja dio shvatanja nezavisnosti DRI u trenutku njihovog imenovanja.

Radi zaštite nezavisnosti DRI kao institucije, ali i obezbjeđivanja njenog kontinuiteta, izmjene propisa o mandatu članova Senata ne bi trebalo da dovedu do automatskog razrješenja dosadašnjih članova. U suprotnom, prosta većina u Parlamentu bila bi dovoljna svaki put kada više ne bi bio poželjan član VRI da se izmijeni zakon i omogući njegovo razrješenje. Takva praksa bi bila neustavna jer sam ustav štiti nezavisnost DRI. Takva praksa bi takođe predstavljala kršenje postojećih standarda o nezavisnosti DRI, koji, kao što smo vidjeli u prethodnom tekstu, podrazumjevaju zaštitu članova DRI.

S druge strane, izmjene zakona u pogledu mandata članova Senata DRI takođe moraju biti omogućene Skupštini. Stoga je potrebno pronaći prelazno rješenje koje balansira želju Skupštine da ograniči mandat članova Senata DRI i zaštiti nezavisnost DRI.

Nekoliko rješenja je moguće postaviti. Sadašnji članovi Senata mogu na primjer:

* da se smatraju zaštićenim trenutnim pravnim okvirom do navršenih godina za penzionisanje;
* bude imenovani na dužinu mandata koja će biti utvrđena izmenjenom zakona;
* Ponuditi se i druga prelazna rešenja do navršenih zakonom propisanih godina za odlazak u penziju prema važećem zakonskom osnovu.

U svakom slučaju, za kontinuitet rada DRI potrebno je obezbijediti postepeno uvođenje novih članova DRI. Svakako treba izbjegavati da se sva četiri sadašnja člana smjenjuju u istom trenutku. Ovo je neophodno i zbog budućeg imenovanja novih članova. U slučaju da se sada svi promijene u isto vrijeme, to bi podrazumjevalo da se isto desi i po isteku mandata novih članova, što bi svaki put bilo krajnje ometajuće za rad institucije i nosilo bi rizik da ne mogu da obavljaju svoje zakonske obaveze na vrijeme i kvalitetno.

**Zaključak:**

U slučaju da mandat članova bude vremenski ograničen izmjenama Zakona o DRI, potrebno je pronaći prelazno rješenje za zaštitu nezavisnosti i dobrog funkcionisanja DRI kao Institucije. Preporučujemo da se razmotre različita alternativna rješenja u odnosu na staž sadašnjih članova DRI (senatora). Treba izbjegavati promjene svih senatora u isto vrijeme.

1. <http://www.dri.co.me/law-on-the-state-audit-institution> [↑](#footnote-ref-1)
2. Članak iz novena “Pobjeda”, 31.01.2023. godine [↑](#footnote-ref-2)
3. [www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-Executive-Summary-2021-Montenegro.pdf](http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-Executive-Summary-2021-Montenegro.pdf) [↑](#footnote-ref-3)
4. <https://sirc.idi.no/document-database/documents/external-publications/5-un-resolution-69-228> [↑](#footnote-ref-4)
5. <https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_1_u_P_10/INTOSAI_P_1_en_2019.pdf> [↑](#footnote-ref-5)
6. [SAI Independence Resource Center - What is SAI independence? (idi.no)](https://sirc.idi.no/about/what-is-sai-independence) [↑](#footnote-ref-6)
7. <https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_1_u_P_10/INTOSAI_P_10_en_2019.pdf> [↑](#footnote-ref-7)
8. [SAI Independence Resource Center - Principle 2 (idi.no)](https://sirc.idi.no/principles-of-sai-independence/principle-2) [↑](#footnote-ref-8)
9. Član 144 Ustava Crne Gore [↑](#footnote-ref-9)
10. <http://www.dri.co.me/law-on-the-state-audit-institution> [↑](#footnote-ref-10)
11. Kroz bilateralan projekat Crne Gore i Njemačke pod nazivom “Kreiranje i uspostavljanje vrhovne revizorske institucije u Crnoj Gori”, pod vođstvom GiZ (Agencija za tehničku saradnju) 2002-2006 [↑](#footnote-ref-11)
12. Izmjena XVI iz Izmjena Ustava Crne Gore, sa 12. Sjednice prvog redovnog (proljećnog) zasijedanja u 2013. godini, od 31. jula 2013. godine [↑](#footnote-ref-12)
13. U članu 48 nakon paragrafa 1, novi paragraf je dodat “O zasnivanju radnog odnosa, pravima, obavezama i odgovornosti zaposlenih u Instituciji odlučuje Senat, u skladu sa zakonom. [↑](#footnote-ref-13)
14. Član 51 je izmijenjen da glasi: “Sredstva za rad Institucije obezbjeđuju se u budžetu Crne Gore. Nacrt budžeta Institucije predlaže Senat i dostavlja ga nadležnom radnom tijelu Skupštine za poslove finansija. Nacrt budžeta Institucije, utvrđuje nadležno radno tijelo Skupštine za poslove finansija i dostavlja ga Vladi. Vlada, ukoliko u predlogu godišnjeg zakona o budžetu izvrši izmjene iz nacrta budžeta Institucije iz stava 3 ovog člana, dostavlja Skupštini pisano obrazloženje. [↑](#footnote-ref-14)
15. Član 33 [↑](#footnote-ref-15)
16. Član 34 [↑](#footnote-ref-16)
17. Član 34, paragraf 1 [↑](#footnote-ref-17)
18. [Public Audit in the European Union 2022 Edition (europa.eu)](https://op.europa.eu/webpub/eca/book-state-audit/en/) [↑](#footnote-ref-18)
19. <https://op.europa.eu/webpub/eca/book-state-audit/en/> [↑](#footnote-ref-19)
20. Član 121, paragraf 1 Ustav Crne Gore [↑](#footnote-ref-20)