



KORUPCIJA I ANTI-KORUPCIJA U CRNOJ GORI 2013-2014



SELDI je inicijativa za dobro upravljanje i borbu protiv korupcije koju čine organizacije civilnog društva iz Albanije, Bosne i Hercegovine, Bugarske, Hrvatske, Kosova, Makedonije, Crne Gore, Srbije i Turske. SELDI doprinosi dinamičnom civilnom društvu u regionu, sposobnom da učestvuje u javnoj raspravi i utiče na politiku i procese donošenja odluka u oblasti dobrog upravljanja i borbe protiv korupcije. Inicijativa civilnog društva podiže svest javnosti i zalaže se za reformatorske politike kroz regionalne političke forume za dobro upravljanje i borbu protiv korupcije. Koordinator SELDI inicijative je Centar za studije demokratije (CSD) iz Bugarske...



Ova publikacija izrađena je uz finansijsku podršku Evropske unije. Sadržaj ove publikacije je isključiva odgovornost Centra za liberalno-demokratske studije i SELDI inicijative i ne predstavlja stavove Evropske unije

© 2015, Centar za demokratsku tranziciju
ADRESA: VLADIKE DANILA 28,
81000 PODGORICA
MONTENEGRO
TELEFON: +382 20 207 070
+382 20 207 071
FAX: +382 20 207 072
E-MAIL: CDTMN@T-COM.ME
WEB STRANICA: WWW.CDTMN.ORG

SADRŽAJ

UVOD

| | |
|--|-----------|
| I. NIVOI KORUPCIJE | 9 |
| Stavovi prema korupciji | 11 |
| Učešće u koruptivnim praksama | 13 |
| Procjena rasprostranjenosti korupcije | 13 |
| Očekivanja po pitanju korupcije | 14 |
| II. ANTIKORUPCIJSKE POLITIKE I REGULATORNO OKRUŽENJE .16 | |
| Procjena regulatornog okruženja za borbu protiv korupcije Krivični zakonik i postupak | 17 |
| Krivični zakonik i postupak | 19 |
| III. INSTITUCIONALNA PRAKSA I SPROVOĐENJE ZAKONA | 22 |
| Antikorupcijski mehanizmi u zakonodavstvu | 23 |
| Antikorupcijske odredbe kod finansiranja političkih partija | 23 |
| Opšta javna uprava | 25 |
| Propisi o objavljivanju finansija i imovine visokih javnih zvaničnika | 25 |
| Sprovođenje zakona | 26 |
| Kvantitativni indikatori za sprovođenje antikorupcijskih odredbi zakona | 27 |
| IV. PRAVOSUĐE U BORBI PROTIV KORUPCIJE | 28 |
| Zakonske odredbe i mehanizmi koji se bave korupcijom među sudijama | 29 |
| V. KORUPCIJA I EKONOMIJA | 32 |
| Korupcija i poslovno okruženje | 32 |
| Priprema budžeta | 32 |
| Problemi sa programskim budžetiranjem | 33 |
| Rebalans budžeta | 33 |
| Revizija javne potrošnje | 33 |
| Objelodanjivanje budžeta građanima | 33 |
| Državna pomoć - instrument za povećanje javnog duga | 34 |
| Lokalni budžeti i nedostatak nadzora | 34 |
| Kontrola korišćenja sredstava EU u Crnoj Gori | 34 |
| Javne nabavke | 34 |
| VI. CIVILNO DRUŠTVO U BORBI PROTIV KORUPCIJE | 36 |
| VII. MEĐUNARODNA SARADNJA | 39 |

LISTA GRAFIKA

- Grafik 1. Pokazatelji za procjenu korupcije iz sistema za praćenje korupcije
- Grafik 2. Odnos između pokazatelja korupcije
- Grafik 5. Pritisak i učestće u korupciji
- Grafik 6. Učestće u korupciji sa ili bez pritiska
- Grafik 7. Prihvatanje korupcije
- Grafik 8. Svjesnost (identifikacija) zajedničkih praksi korupcije
- Grafik 9. Podložnost korupciji
- Grafik 10a. Opažanje korupcije među javnim funkcionerima - najkorumpiraniji
- Grafik 10b. Opažanje korupcije među javnim funkcionerima - najmanje korumpirani
- Grafik 10c. Opažanje korupcije među javnim funkcionerima - promjene u opažanju od 2002 do 2014 godine
- Grafik 11. Opažanje vjerovatnoće pritiska korupcije (%)
- Grafik 12. Vidjenje izvodljivosti odgovora politike prema korupciji (%)

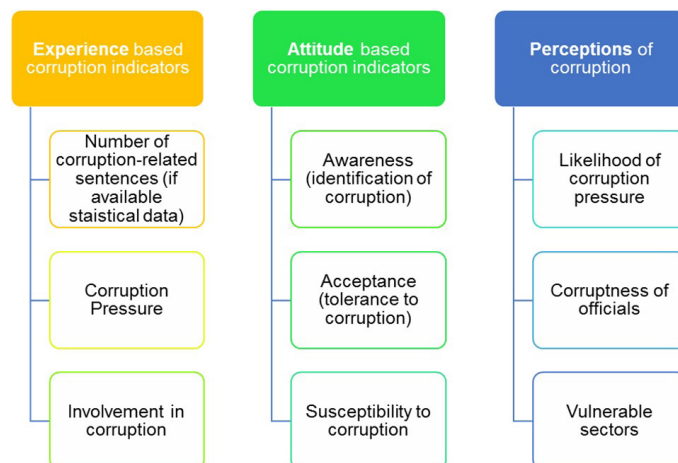
UVOD

U posljednje tri godine, napredak u vezi sa borbom protiv korupcije je bio ograničen. Korupcija i dalje preovladava u mnogim oblastima i nastavlja da bude ozbiljan problem koji zahtijeva efektivno izvršavanje dubinskih i trajnih reformi. Zakonodavni i institucionalni okvir je i dalje slab i neefikasan, dok kapacitete postojećih institucija iz oblasti sprječavanja korupcije treba unaprjeđivati. Na primjer, usvajanje brojnih značajnih zakona je dosta odloženo, dok etički kodeks poslanika, kao, zakon o sprječavanju korupcije (koji utvrđuje nadležnosti buduće Agencije za borbu protiv korupcije) i izmjene zakona o sprječavanju sukoba interesa, još nisu usvojeni. U oblasti politike borbe protiv korupcije, brojni tehnički zadaci su sprovedeni, ali ukupni uticaj mjera borbe protiv korupcije je doveo do ograničenog broja konkretnih rezultata. Agencija za borbu protiv korupcije treba da ima jasno određen mandat i efikasne nadležnosti da izvršava svoje zadatke, kao i neophodnu nezavisnost i dovoljne resurse koji osiguravaju efikasnost. Ova situacija je vodi do slabe evidencije istrage, tužilaštva i konačne osude korupcije u sudskim slučajevima, uključujući i slučajeve na visokom nivou. Saradnja između tužilaštva i policije u pretpresnoj istrazi nije dovoljno razvijena. Crna Gora još treba da poboljša svoju sveukupnu sposobnost pravilno koordinira, sprovodi i nadzire sve planirane radnje u vezi sa antikorupcijom. Uopšteno gledano, u posljednje tri godine, uticaj mjera borbe protiv korupcije je do sada bio ograničen i još uvijek treba da bude standardizovan odredbama EU.

I. Nivoi korupcije

Podaci navedeni ovdje prikupljeni su od strane IPSOS Strategic Marketing-a na slučajnom uzorku od 1.030 ispitanika. CDT je koristio metodologiju koju su obezbijedile partnerske organizacije. Svrha ove analize je da se prikaže javni značaj problema korupcije, a naročito i to kako crnogorska javnost percipira njen prodor u različite socijalne strukture i javne ustanove.

Grafik 1. Pokazatelji za procjenu korupcije iz sistema za praćenje korupcije



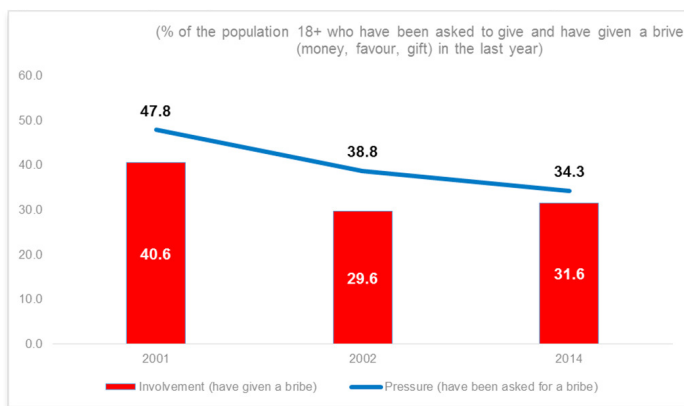
Kada je u pitanju korupcija koja se posmatra kao problem u Crnoj Gori, 47,2% ispitanika je vide kao jedan od tri najvažnija problema kojima se društvo bavi. Od ovog procenta ispitanika, samo 56% je imalo „lično iskustvo“ s korupcijom. 51% ispitanika pronalazi istrajnost korupcije u neuspješnosti Vlade Crne Gore da se s njom izbori, dok samo 31% smatra da postojeće metode borbe protiv korupcije daju rezultate.

Grafik 2. Odnos izmedju pokazatelja korupcije



S druge strane, od onih koji nijesu spomenuli korupciju među tri najvažnija problema u Crnoj Gori (52,8%), samo 44% je imalo „lično iskustvo“ s korupcijom, a 69% smatra da je postojeća Vladina strategija za suzbijanje korupcije uspješna. Sveukupno, 79,1% ispitanika smatra da su Vlada Crne Gore i njene institucije neuspješne u borbi protiv korupcije, dok samo 16,8% misli da su uspješne. Kada je riječ o stvarnoj borbi protiv korupcije, 80,5% smatra da je ona površna i da su određeni pojedinci, kompanije i institucije zaštićeni.

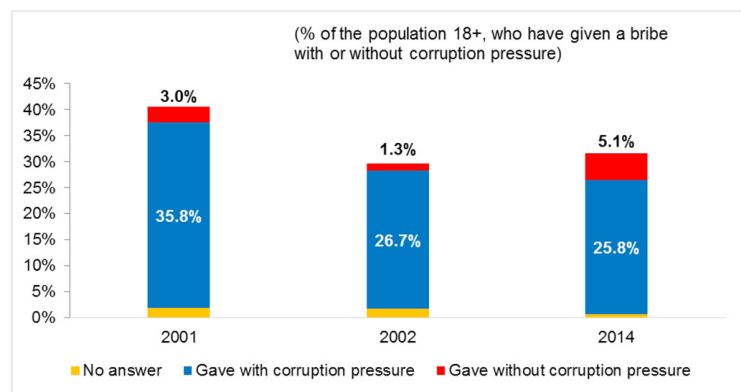
Grafik 5. Pritisak i učešće u korupciji



(Izvor: SELDI Corruption Monitoring System)

Istraživanje pokazuje da javnost razumije korupciju u smislu sporadične, sitne korupcije: na primjer, više od polovine ispitanika vidi sljedeće radnje kao primjere korupcije: dati novac/učiniti uslugu državnom službeniku kako bi dobili nadmetanje, koncesiju ili tender za javnu nabavku (89%); državni službenici primaju novac kako bi dopustili utaju ili smanjenje poreza (88,1%); dati novac policijskom službeniku kako vam ne bi oduzeo vozačku dozvolu (86,8); koristiti nečiji službeni položaj za potrebe privatnog posla (78,8%); platiti dodatnu naknadu advokatu koji pomaže optuženom kako bi se obustavila tužba protiv njega/nje (78,1%); predizborne donacije političkim strankama (74,4%); pružanje povjerljivih informacija stečenih u javnoj službi vašim poznanicima radi lične koristi (72,1%); lobiranje kod državnog službenika da zaposli vašeg rođaka (porodica, prijatelji) (70,1%); korištenje „veze“ za primanje određene javne usluge na koju imate pravo (po zakonu) (68,3%); lično kontaktirati opštinskog savjetnika, kako bi dobili dozvolu za gradnju (68%); dati poklon doktoru kako bi on/ona poveo posebnu brigu o vama (61,8%).

Grafik 6. Učešće u korupciji sa ili bez pritiska



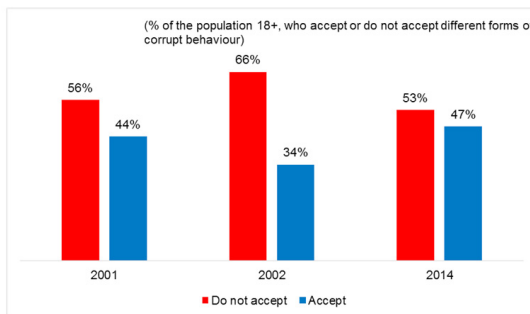
(Izvor: SELDI Corruption Monitoring System)

• Stavovi prema korupciji

Kada je riječ o prihvatljivosti korupcije u načelu, većina koruptivne prakse se ne toleriše u sistemu vrijednosti crnogorskog društva. Kada su upitani da li neke od ovih radnji smatraju prihvatljivim ako ih vrše članovi parlamenta i vladini zvaničnici, ispitanici su odgovorili: prihvatiti poziv za besplatni ručak / večeru radi rješavanja ličnih problema (61,9% neprihvatljivo, 35,8% prihvatljivo); razriješiti lični problem i prihvatiti uslugu za uzvrat (73,0% neprihvatljivo, 25,0% prihvatljivo); primiti poklon za rješavanje ličnih problema (75,3% neprihvatljivo, 22,2% prihvatljivo); primiti novac za rješavanje ličnih problema (88,3% neprihvatljivo, 9,3% prihvatljivo). U slučaju da ove radnje vrše službenici u ministarstvima ili opštinama, ispitanici su odgovorili: prihvatiti poziv za besplatni ručak / večeru radi rješavanja ličnih problema (63,2% neprihvatljivo, 34,9% prihvatljivo); razriješiti lični problem i prihvatiti uslugu za uzvrat (72,2% neprihvatljivo, 25,9% prihvatljivo); primiti poklon za rješavanje ličnih problema (75,5%, neprihvatljivo, 22,2% prihvatljivo); primiti

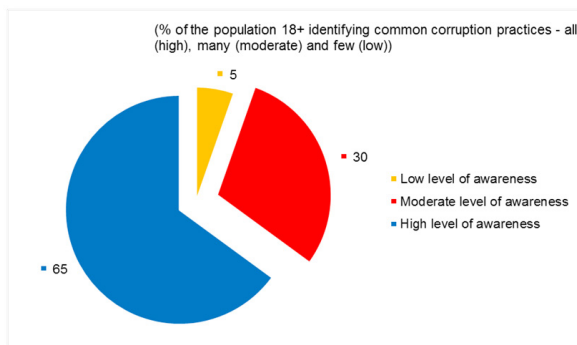
novac za rješavanje ličnih problema (89,5% neprihvatljivo, 8,3% prihvatljivo).

Grafik 7. Prihvatanje korupcije



(Izvor: SELDI Corruption Monitoring System)

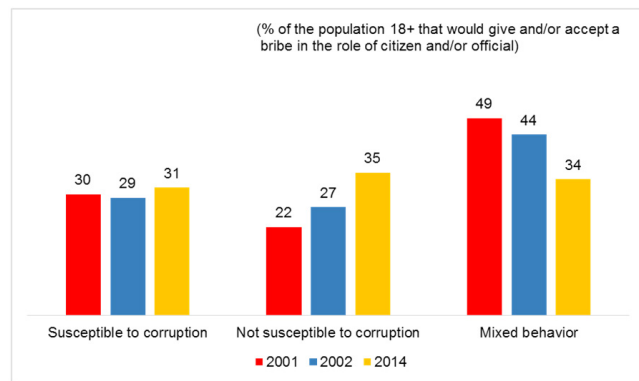
Grafik 8. Svjesnost (identifikacija) zajedničkih praksi korupcije



(Izvor: SELDI Corruption Monitoring System)

S druge strane, kada je u pitanju osjetljivost na korupciju, sklonost građana da kompromituju sopstvene vrijednosti pod pritiskom okolnosti pokazuje da bi 11,3% ispitanika prihvatilo, dok 86,5% ne bi prihvatilo novac, poklon ili uslugu kako bi riješili nečiji problem, čak i da su u situaciji službenika na nisko plaćenju poziciji, i u slučaju da bi to moglo riješiti problem u pitanju. U situaciji kada ispitanici imaju „veliki problem“, i ako je „službenik direktno zatražio novac kako bi ga riješio“, 17% njih bi platilo, dok 80,6% ne bi.

Grafik 9. Podložnost korupciji



Izvor: SELDI Corruption Monitoring System

- **Učešće u koruptivnim praksama**

Kada je u pitanju pritisak korupcije (potencijalna korupcija) - ili učestalosti pokušaja od strane državnih službenika da izvrše direktan ili indirektan pritisak na građane u cilju dobijanja novca, poklona ili usluge - rezultati pokazuju da kad su ispitanici kontaktirali službenike javnog sektora tokom prošle godine, oni su u nekim slučajevima direktno tražili novac, poklon ili uslugu (4,3%).

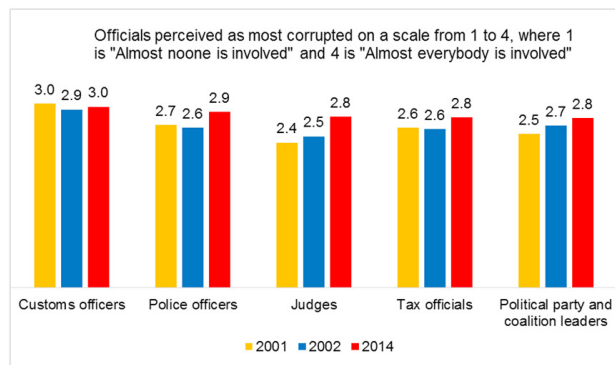
Međutim, procenat službenika koji nijesu direktno tražili novac, poklon ili uslugu bio je veći (16,9%). S druge strane, kada je u pitanju umiješanost u korupciju (stvarna korupcija), kad su ispitanici kontaktirali službenike javnog sektora tokom prošle godine, 8,8 % je dalo novac službeniku, 16,3 % je dalo poklon službeniku, i 21,1 % je učinilo uslugu službeniku.

- **Procjena rasprostranjenosti korupcije**

Kad je u pitanju rasprostranjenost korupcije - odnosno, procjena građana o rasprostranjenosti korupcije među zaposlenima u javnom sektoru - 13,8% misli da su „gotovo svi službenici uključeni“, 45,5% smatra da je „većina službenika uključena“, a 31,7% smatra da je „nekoliko službenika uključeno“, dok samo 3,4% smatra da je „jedva iko od službenika uključen“.

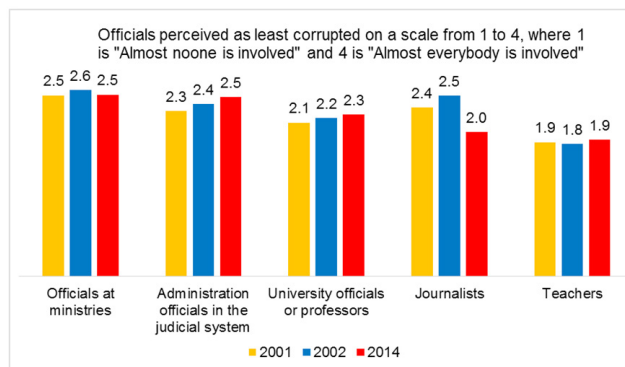
S druge strane, kada je riječ o praktičnoj efikasnosti korupcije - odnosno, procjenama u kojoj mjeri je korupcija efikasno sredstvo za rješavanje ličnih problema, to jest ocjeni da li se korupcija isplati - 57,3% smatra da osoba mora dati novac službeniku kako bi riješila svoj problem uspješno, 66,1% smatra da će poklon obaviti posao, dok 61,4% smatra da će usluga uspješno riješiti njegov/njen problem.

Grafik 10a. Opažanje korupcije među javnim funkcionerima - najkorumpiraniji



(Izvor: SELDI Corruption Monitoring System)

Grafik 10b. Opažanje korupcije među javnim funkcionerima - najmanje korumpirani



(Izvor: SELDI Corruption Monitoring System)

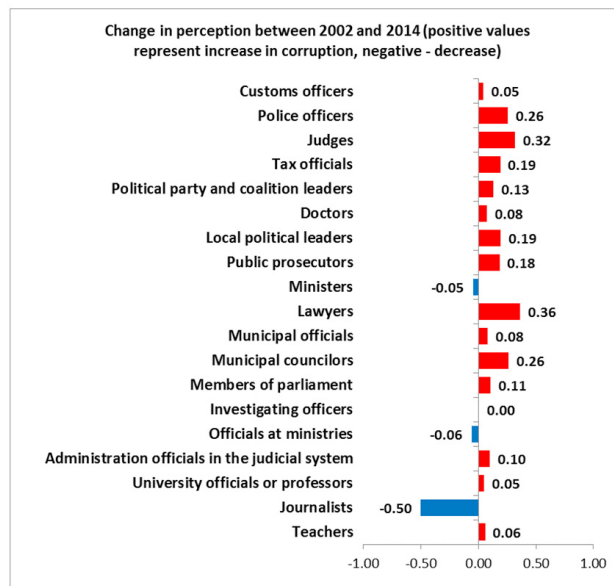
- **Očekivanja po pitanju korupcije**

Kada je u pitanju procjena građana o sposobnosti (potencijalnoj) društva da se nosi s problemom korupcije, 39,6% smatra da će „korupcija uvijek postojati u Crnoj Gori, ali da može biti ograničena na određeni nivo“, 38,0% misli da „korupcija u Crnoj Gori može biti znatno smanjena“, 9,2% smatra da se „široko rasprostranjena korupcija ne može smanjiti“, dok samo 8,9% smatra da se „korupcija u Crnoj Gori može iskorijeniti“.

Crnogorska javnost smatra da su sljedeće grupe najkorumpiranije: carinski službenici (67,4%), policijski službenici (63,6%), sudije (61,1%), poreski službenici (59,7%), lideri političkih partija i koalicija (57,7%), javni tužioци (57,4%), advokati (55,6%), doktori (55,5%), lokalni politički lideri (54,9%), ministri (52,1%), opštinski službenici (51,7%). Kao što se može vidjeti, većina

ovih grupa rade u javnom sektoru, a samo rijetki u privatnom sektoru. S druge strane, javnost smatra da su sljedeće grupe najmanje korumpirane: bankari (31,3%), predstavnici nevladinih organizacija (27,3%), novinari (23,7%) i nastavnici (19,3%). Kada su u pitanju određene grupe koje su tražile „nešto“ kako bi riješili problem, većina ispitanika je reklo da su u pitanju doktori (25,6%), opštinski službenici (12,4%), policijski službenici (22,0%), carinski službenici (12,7%). Sve u svemu, javna percepcija i procjena prisutnosti korupcije i njenog širenja u crnogorskom društvu uglavnom se temelji na podacima iz medija (36,7%), razgovorima s rodbinom i ljudima koje ispitanici poznaju (27,1%), kao i ličnom iskustvu ispitanika (18,8 %).

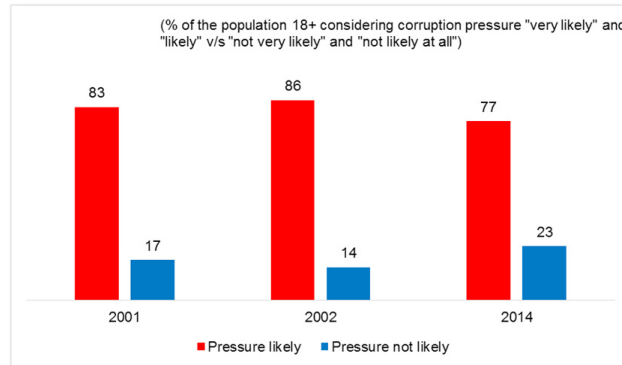
Grafik 10c. Opažanje korupcije među javnim funkcionerima - promjene u opažanju od 2002 do 2014 godine



Korupciju na visokom nivou, onu među političkom i poslovnom elitom, 58,7% smatra ključnim problemom u Crnoj Gori, dok 32,6% smatra da je to korupcija na nižim nivoima, ona u bolnicama, školama, među policajcima i ostalim državnim službenicima. Kada je riječ o uzrocima korupcije, ispitanici smatraju da je najvažnije: kriza morala (83,1%); nesavršeni propisi koji se odnose na korupciju (80,3%); oni na vlasti teže brzom ličnom bogaćenju (78,0%); nedostatak stroge administrativne kontrole korupcije (70,2%); neefikasan pravosudni sistem kada je u pitanju korupcija (73,3%). Prema istraživanju, smatra se da je korupcija najrasprostranjenija u sljedećim institucijama: carina (30,6%), vlada (24,7%), policija (30,6%), sudovi (25,3%), poreska uprava (24,5%).

S druge strane, smatra se da su sljedeće institucije oslobođene korupcije: predsjedništvo (20,0%), vojska (29,9%), i mediji (16,8%). Sveukupno, 37,3% ispitanika smatra da je korupcija rasprostranjena u najvišoj mjeri u Crnoj Gori.

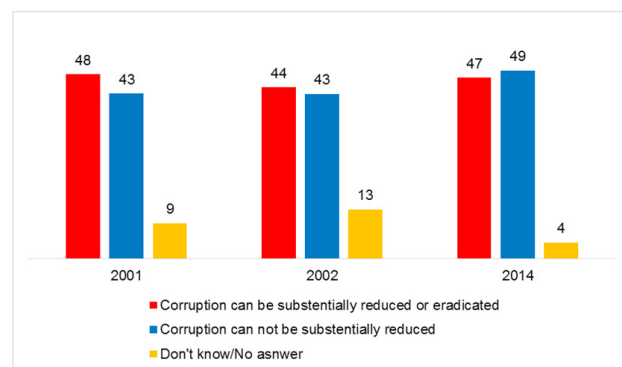
Grafik 11. Opažanje vjerovatnoće pritiska korupcije (%)



(Izvor: SELDI Corruption Monitoring System)

Da zaključimo, javno mišljenje je da prosječni građanin Crne Gore mora platiti u prosjeku 271,8 eura mita godišnje. Kada je riječ o budućem predviđanju, 41,5% smatra da će za period od 5 godina problem korupcije biti manji nego što je sada, dok 21,9% smatra da će biti veći. 31,4% smatra da će biti „isto kao i sada“.

Grafik 12. Vidjenje izvodljivosti odgovora politike prema korupciji (%)



II. Antikorupcijske politike i regulatorno okruženje

Trenutno važeća nacionalna antikorupcijska strategija odnosi se na period od 2010-2014.godine.¹ Strategija navodi prioritete u suzbijanju korupcije, koji se uglavnom odnose na unapređenje kontrolne funkcije skupštine, krivičnog gonjenja i međunarodne saradnje u tom smislu. Takođe navodi oblasti koje su ranjive na korupciju, kao što je finansiranje političkih partija, sukob interesa, slobodan pristup informacijama, javne nabavke, državna imovina, urbanizam, obrazovanje, zdravstvo, civilno društvo, mediji i sport i slično. Kako

1 Strategija je dostupna na zvaničnoj internet stranici Uprave za antikorupcijsku inicijativu http://www.antikorupcija.me/en/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=7:&Itemid=91

bi se Strategija učinila što konkretnijom i funkcionalnijom, usvojen je Akcioni plan za sprovođenje Strategije za period 2013-2014.godine.² It Akcioni plan definiše prioritete u suzbijanju korupcije na političkom i na međunarodnom planu, oblasti od posebnog rizika, prevencija korupcije u organima za sprovođenje zakona, i organizovani kriminal, sa 109 ciljeva i 230 mjera utvrđenih za implementaciju. Nacionalnu komisiju za sprovođenje navedene strategije i akcionih planova koji se na nju odnose, čine predstavnici svih relevantnih državnih tijela i organa (Skupština, Vlada, sudstvo, tužilaštvo), kao i predstavnici organizacija civilnog društva. Čini se da Komisija temeljno analizira šta je do sada sprovedeno, daje statističke podatke u svojim izvještajima i direktno navodi šta nije učinjeno³ Ipak, Komisija se ne sastoji od stručnjaka u toj oblasti, ili ih ima vrlo malo, dozvoljavajući time da se dovode u pitanje njihovi kapaciteti za praćenje stvarnog sprovođenja Strategije.

Pored ovih dokumenata, Vlada Crne Gore je usvojila Akcione planove za Poglavlja 23 i 24 - Pravosuđe i temeljna prava i Pravda, sloboda i bezbjednost, koji sadrže djelove posvećene borbi protiv korupcije, zapravo dva dijela u Poglavlju 23 - za sprječavanje i suzbijanje korupcije, i dva u Poglavlju 24 – borba protiv organizovanog kriminala i vanjske granice i Šengen. Konkretno preventivne mjere, na primjer, odnose se na institucionalni okvir za borbu protiv korupcije; unapređenje sistema prijavljivanja imovine javnih funkcionera; unapređenje internih poslovnika u državnim organima, naročito s obzirom na obaveze i unutrašnju kontrolu; unapređenje sistema finansiranja političkih partija; obezbjeđivanje efikasnog sprovođenja pravila o slobodnom pristupu informacijama; unapređenje kontrole u javnim nabavkama. U smislu suzbijanja korupcije, Akcioni plan navodi devet preporuka šta treba učiniti u toku petogodišnjeg mandata njegove implementacije.

Kada govorimo o promjenama nacionalnih antikorupcijskih praksi, treba napomenuti da je, od 2010. do danas, Krivični zakonik tri puta mijenjan, uključujući izmjene i dopune krivičnih djela mita, protivzakonitog uticaja, odavanja i korišćenja berzanske tajne, dogovaranja ishoda sportskog takmičenja. S jedne strane, na ove izmjene i dopune uticala je neophodnost da se okončaju zloupotrebe u određenim oblastima, koje su proizašle iz nepreciznih ili nedostajućih normi. S druge strane, međutim, kako je navedeno u objašnjenju prijedloga za izmjene i dopune zakona, tu su novi međunarodni (UN, Savjet Europe, Evropska unija) standardi koje je trebalo sprovesti.

Osim toga, usvojeni su navedeni akcioni planovi, naročito s ciljem unapređenja sprovođenja postojećeg zakonodavstva, tako da nas usvojene norme mogu dovesti do stvarne koristi u praksi.

- **Procjena regulatornog okruženja za borbu protiv korupcije**

Montenegrin Constitution from 2007 has no provision directly regulating or naming the fight against corruption, especially not in re Crnogorski Ustav iz 2007. godine ne sadrži odredbu koja direktno reguliše ili imenuje borbu protiv korupcije, naročito ne u pogledu podjele vlasti. Ipak, treba primijetiti da amandmani na Ustav gard of division of power. Nevertheless, it should be no-

² Akcioni plan je takođe dostupan na http://www.antikorupcija.me/en/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=7&Itemid=91

³ Izvještaji su dostupni na zvaničnoj internet stranici Uprave za antikorupcijsku inicijativu, http://www.antikorupcija.me/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=37&Itemid=302

ticed that amendments to the Constitution,⁴ usvojeni u julu 2013.godine od strane Skupštine Crne Gore, sadrže norme usmjerene ka jačanju nezavisnosti pravosuđa smanjenjem političkog uticaja na imenovanje tužilaca i visokih sudskih zvaničnika. Amandmani su uveli novi postupak izbora i razrješenja predsjednika Vrhovnog suda, Vrhovnog državnog tužioca i tužilaca, sastav i nadležnosti Sudskog savjeta, izbor i razrješenje sudija Ustavnog suda. Sam postupak za njihovo imenovanje je transparentniji i zasnovan na zaslugama, što bi trebalo da doprinese imenovanjima sa manje korupcije i kasnijim sudskim postupcima. U tom smislu, mogli bismo zaključiti da ustavne odredbe imaju značaj u borbi protiv korupcije, iako nedostaju konkretnije formulacije u tom smislu.

Ne postoji specijalizovani poseban antikorupcijski zakon u Crnoj Gori. Ipak, Vlada je 2013. godine usvojila model koji predviđa usvajanje Zakona o borbi protiv korupcije, čija izrada je u toku. Takođe, postoji i više od 40 zakona i podzakonskih akata koji u nekom smislu dotiču pitanja antikorupcije. Oni regulišu različita pitanja, kao što je sprječavanje sukoba interesa, finansiranje političkih partija, imenovanje i razrješavanje državnih službenika i namještenika, kao i njihov odnos s trećim licima i građanima; tajnost podataka; nevladine organizacije; javne nabavke; saradnja s drugim državama po pitanju krivičnog ili parničnog postupka; pravo na pristup informacijama, itd. Osim toga, postoje etički kodeksi državnih službenika i namještenika, sudija, policajaca, kao i smjernice za usvajanje planova integriteta. Određene institucije već sprovode svoje planove integriteta. Navedeni zakonski propisi propisuju kakvo ponašanje treba izbjegavati, kao i koja potencijalna kršenja treba sankcionisati. Određena unapređenja mogu se primijetiti u oblasti slobodnog pristupa informacijama. Novi Zakon o slobodnom pristupu informacijama⁵ propisuje koje informacije moraju biti objavljene od strane svih obavezanih organa (državne i lokalne vlasti, sudovi, tužioci, agencije s javnim ovlašćenjima, lica i organi privatnog prava koje finansira država, u vezi sa njihovim aktivnostima koje se finansiraju iz budžeta, itd.), čineći borbu protiv korupcije u određenom smislu lakšom, zbog mogućnosti da se pribavi i analizira većina službenih dokumenata i istraže kršenja prouzrokovana koruptivnim ponašanjem. Ovo unapređenje dostupnosti informacija uvedeno je putem tzv. „načela proaktivnog pristupa“, i zahtijeva bolju i bližu komunikaciju s javnosti putem objavljivanja većeg dijela dosad neobjavljivanih državnih i lokalnih aktivnosti. Kada govorimo o stvarnoj implementaciji „načela proaktivnog pristupa“, brojevi nijesu obećavajući. Naime, samo 36% potrebnih informacija je objavljeno.

Što se tiče slobodnog pristupa informacijama, tajnost podataka i sami postupak za proglašenje određenih podataka tajnom je još jedan važan problem. Zakon o tajnosti podataka⁶, je, u posljednjim izmjenama i dopunama, proširio spisak zvaničnika kojima je omogućen pristup tajnim podacima bez prethodne posebne dozvole, omogućavajući time efikasniju borbu protiv korupcije (neki od njih su državni tužioci, sudije, Ombudsman, kao i članovi pojedinih parla-

4 Amandmani I do XVI na Ustav Crne Gore, „Službeni list Crne Gore, br. 38/2013, dostupni samo na crnogorskom jeziku na <http://www.sluzbenilist.me/PravniAktDetalji.aspx?tag={79D31963-8A48-436B-B363-B7E5C41B985C}>

5 Law on Free Access to Information, “Official Gazette of Montenegro”, No. 44/2012, available in Montenegrin only at <http://www.sluzbenilist.me/PravniAktDetalji.aspx?tag={4E05F2A9-6EF6-43F9-B168-396AF8619892}>

6 Law on Secrecy of Data, “Official Gazette of Montenegro”, No. 14/2008, 76/2009, 41/2010 and 14/2013, available in Montenegrin only at <http://www.sluzbenilist.me>

mentarnih odbora). Zakon o sprječavanju sukoba interesa⁷ navodi javne funkcionere koji moraju djelovati u skladu s njegovim odredbama, kao i njihove obaveze u pogledu prijavljivanja promjena u njihovoj imovini dok vrše javnu funkciju. Značajan napredak u tom pogledu napravile su posljednje izmjene i dopune Zakona, koje daju Komisiji za utvrđivanje i sprječavanje sukoba interesa nadležnost da provjerava valjanost podataka dobijenih od strane javnih funkcionera u svojim izvještajima o imovini i dohotku.

Uz postojeće zakone i mehanizme utvrđene njima, kao što je navedeno, Crna Gora ima Nacionalnu komisiju koja ima pravo da vrši nadzor nad aktivnostima usmjerenim ka smanjenju korupcije, kao i da usklađuje aktivnosti svih organa koji učestvuju u sprovođenju strategije za borbu protiv korupcije i akcionih planova. Nacionalna komisija ima prilično pasivnu ulogu, jer ne procjenjuje učinak sprovedenih mjera, već samo bilježi podatke dobijene iz strane državnih institucija. S druge strane, Skupština Crne Gore je donijela Rezoluciju o borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala⁸, proglašavajući svoju opredijeljenost za usvajanje svih potrebnih zakona koji bi mogli doprinijeti uspostavljanju bliže međunarodne i regionalne saradnje u tom smislu, usvajanje međunarodnih standarda u oblasti, kao i strogu kontrolu vlade i njenih aktivnosti. Skupština je takođe naglasila potrebu da se uspostavi bliža saradnja s nevladinim organizacijama i medijima. Pored toga, formiran je i Odbor za antikorupciju u okviru Parlamenta.

Krivični zakonik i postupak:

Korupcija u Crnoj Gori je inkriminisana kroz nekoliko krivičnih djela propisanih u Krivičnom zakoniku⁹, kao što su: zloupotreba monopolističkog položaja; povreda ravnopravnosti u vršenju privredne djelatnosti; pranje novca; primanje i davanje mita u privrednom poslovanju; zloupotreba položaja - u privrednom poslovanju kao i službenog položaja; prouzrokovanje lažnog stečaja; zloupotreba ovlašćenja u privredi; lažni bilans; zloupotreba procjene; odavanje poslovne tajne; odavanje i korišćenje berzanske tajne; primanje i davanje mita; prevara u službi; primanje i nuđenje nepriličnih poklona; protivzakoniti uticaj; navođenje na protivzakoniti uticaj.

Krivični zakonik prepoznaje različite oblike korupcije, u širokoj definiciji mito, pronevjera, prevara i iznuda, nezakoniti uticaj, klijentelizam, nepotizam i trgovina uticajem.

Transparentnost samog suda će sada biti unaprijeđena zahvaljujući novom Zakonu o slobodnom pristupu informacijama koji obavezuje sudove, između ostalih organa i institucija, da objave određene podatke putem njihove internet stranice (ne smijemo zaboraviti na Zakon o sudovima, kao temeljni propis koji takođe reguliše određena pitanja koja se odnose na transparentnost). To se, međutim, odnosi na opštu transparentnost sudske vlasti. Kada govorimo o transparentnosti krivičnog postupka, to je uglavnom regulisano Zakonom

7 Law on Prevention of Conflict of Interest <http://www.konfliktinteresa.me/new/attachments/article/341/Engleska%20verzija%20Zakona%20KSSI%20-201%20.pdf>

8 Resolution on fight against corruption and organised crime, "Official Gazette of Montenegro", No. 2/2008, available in Montenegrin only at <http://www.sluzbenilist.me/PravniAktDetalji.aspx?tag={735E8E08-2263-4096-A54C-4304967081C1}>

9 Criminal Code of Montenegro, "Official Gazette of the Republic of Montenegro", No. 70/2003, 47/2006 and "Official Gazette of Montenegro", No. 40/2008, 25/2010, 32/2011, 40/2013, available in Montenegrin only at www.sluzbenilist.me

o krivičnom postupku,¹⁰ kao i Sudskim poslovnikom,¹¹ Zakonom o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku,¹² Zakonom o unutrašnjim poslovima,¹³ itd. Transparentnost krivičnog postupka odnosi na otvorenost suđenja, u smislu omogućavanja medijima ili javnosti da prisustvuju suđenju, ali i na dostupnost svih organizacijskih i drugih informacija vezanih za konkretni krivični slučaj i javno donošenje sudske odluke. Međutim, postupci su otvoreni za javnost u velikom procentu, uz određene izuzetke zbog objektivnih okolnosti: kroz sprovođenje instituta isključenja javnosti, ili zbog nedostatka prostora u sudnicama. Postupci protiv maloljetnika uvijek su zatvoreni za javnost, što je u skladu sa Zakonom.¹⁴

Ministarstvo pravde ima pravo nadzora nad pravosudnom upravom, pri čemu ne smije preduzimati nikakve radnje koje bi mogle uticati na postupak odlučivanja u sudskim predmetima¹⁵. U skladu sa ovakvom procedurom nadzora, sudovi su dužni dostaviti sve potrebne informacije zatražene od strane Ministarstva koje bi trebalo da omoguće sami nadzor, naročito da li je Sudski poslovnik u potpunosti sproveden. Osim toga, Ministarstvo postupa po pritužbama građana na rad sudova.

Što se tiče prihvatljivosti dokaza, Zakon o krivičnom postupku sadrži opštu odredbu u kojoj se navodi da se sudska odluka ne može zasnivati na dokazima koji su pribavljeni povredama ljudskih prava i osnovnih sloboda zajamčenih Ustavom ili potvrđenim međunarodnim ugovorima, ili na dokazima koji su pribavljeni povredama odredaba krivičnog postupka. Zakon o državnim službenicima i namještenicima¹⁶ je uveo institut zaštite zviždača, odnosno onih službenika ili namještenika koji prijavljuju sumnju na korupciju. Izmjene i dopune Zakona o krivičnom postupku iz 2013. godine uvele su novo krivično djelo, odnosno protiv onih koji otpušte radnika koji je prijavio korupciju, uvođi se kazna do tri godine zatvora.

Prema novom Zakonu o sprječavanju sukoba interesa, Komisija za sprječavanje sukoba interesa je dobila niz nadležnosti, među kojima su vođenje postupka i donošenje odluke o povredi Zakona (kao provostepeni i drugostepeni organ budući da odlučuje o zahtjevima za preispitivanje prvostepenih odluka); davanje mišljenja o postojanju sukoba interesa; utvrđivanje vrijednosti poklona (Zakon propisuje da javni funkcioner ne smije primati poklone, u izuzetnim slučajevima mogu primiti protokolarni poklon – koji javni funkcioner prima od predstavnika druge države ili međunarodne organizacije i prigodni poklon manje vrijednosti - vrijednost koja ne prelazi iznos od 50 eura); davanje mišljenja na nacrt zakona, drugih propisa i opštih akata, ukoliko smatra da je to potrebno radi sprječavanja sukoba interesa; davanje inicijative za izmjenu

10 Code on Criminal Procedure, "Official Gazette of Montenegro", No. 57/2009 and 49/2010, available in Montenegrin only at www.sluzbenilist.me

11 Court Rules of Procedure, "Official Gazette of Montenegro", No. 26/2011 and 44/12, available in Montenegrin only at www.sluzbenilist.me

12 Law on Juvenile Proceedings in Criminal Affairs, "Official Gazette of Montenegro", No. 64/2011, available in Montenegrin only at www.sluzbenilist.me

13 Law on Internal Affairs, "Official Gazette of Montenegro", No. 44/2012 and 36/2013, available in Montenegrin only at www.sluzbenilist.me

14 Data provided by Center for Democratic Transition, via its research of court and prosecution transparency. More information available at <http://www.cdtmn.org/index.php/2013-11-06-11-39-20/pravo-sude-sudovi-tuzilastva/464-neophodna-brza-reakcija-za-poboljsanje-transparentnosti-sudova>

15 Law on Courts, "Official Gazette of the Republic of Montenegro", No. 5/2002, 49/2004 and "Official Gazette of Montenegro", No. 22/2008, 39/2011, 46/2013, available in Montenegrin only at www.sluzbenilist.me

16 Law on Civil Servants and State Employees, "Official Gazette of Montenegro", No. 39/2011 and 66/2012, available in Montenegrin only at www.sluzbenilist.me

i dopunu zakona, drugih propisa i opštih akata, radi njihovog usklađivanja sa evropskim i drugim međunarodnim standardima iz oblasti antikorupcijske inicijative i transparentnosti poslovnih transakcija; podnošenje zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka regionalnim prekršajnih vlastima. Sve odluke koje donosi Komisija o postojanju sukoba interesa moraju se objaviti na internet stranici Komisije i u medijima. Komisija takođe čini dostupnim javnosti popis poklona primljenih od strane javnih funkcionera, kao i njihove izvještaje o imovini.

Preporuke:

Crnogorsko zakonodavstvo treba preciznije norme koje regulišu različita pitanja. Takvi propisi bi trebalo da se odnose na:

- zaštitu zviždača (ovo pitanje se mora unaprijediti, i time ojačati borba protiv korupcije);
- sukob interesa (odnosno, kako dodijeliti nove nadležnosti Komisiji da bi joj se omogućilo da pristupa bankovnim podacima i provjerava nezakonito bogaćenje);
- institucionalno umrežavanje u smislu elektronskih međuodnosa (državni organi moraju komunicirati i sarađivati na pojednostavljeni način, direktno, a u postupku koji omogućuje jednom državnom organu pristup tuđim podacima potrebnim za pokretanje određenog postupka. To se odnosi, na primjer, na Poresku i Carinsku upravu, Tužilaštvo, Policiju i sl.);
- finansiranje političkih partija (kako spriječiti i sankcionisati zlorabu državnih resursa, kako finansijskih tako i nefinansijskih, kako uvesti efikasniju nadzornu instituciju, odnosno Državnu izborno komisiju),
- mehanizme interne kontrole (to treba unaprijediti, opet kroz uspostavljanje institucionalnih e-mreža),
- slobodan pristup informacijama (načelo proaktivnog pristupa mora biti definisano na detaljan način, ne ostavljajući prostor za različita tumačenja; pristup informacijama vezanim za ekonomsku aktivnost države se mora ponovno definisati),
- javna nabavka (postupak mora biti vidljiviji, u smislu interoperabilnosti podataka: ugovarači, vrijednosti ugovora, stvarno potrošeni novac, itd., tako da se sam postupak lako prati kako iznutra – nadležni organi, tako i izvana - civilno društvo/zainteresovane strane; kontrolu nad sprovođenjem potpisanih ugovora treba dovesti na viši nivo),
- obrazovanje (zakonodavstvo u tom smislu treba analizirati, zajedno s aktuelnom praksom u zemlji, a treba predvidjeti radnje koje su posebno osjetljive na korupciju), itd.

Štoviše, treba primjenjivati kazne koje djeluju odvraćajuće. U tom smislu, po-

III. Institucionalna praksa i sprovođenje zakona

trebno je ponovo razmotriti zakonodavstvo. Pored toga, obavezna je evaluacija rada organa, a u tom smislu potrebno je uzeti u obzir mnogo aktivniji pristup kada je u pitanju usvajanje godišnjih izveštaja organa (na primjer, jedno od glavnih pitanja vezano za javne nabavke je to što se ne koriste negativne napomene).

U proteklih 13 godina Vlada je formirala nekoliko specijalizovanih tijela. U skladu s njihovim ulogama smatra se da je Uprava za antikorupcijsku inicijative (UAI) glavna, osnovana 2001.godine.

U skladu s članom 4 crnogorske Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave, Upravi su povjerene sljedeće nadležnosti:

- propagandno-preventivno djelovanje, kao što su podizanje nivoa javne svijesti o problemu korupcije i sprovođenje istraživanja o obimu, pojavnim oblicima, uzrocima i mehanizmima nastanka korupcije;
- saradnja sa nadležnim organima u cilju izrade i implementacije propisa i programskih dokumenata od značaja za prevenciju i suzbijanje korupcije;
- saradnja sa nevladinim i privatnim sektorom u cilju suzbijanja korupcije;
- saradnja sa državnim organima u postupku po prijavama korupcije koje uprava dobija od građana i drugih subjekata;
- predlaganje Vladi da zaključi i primjenjuje evropske i međunarodne standarde i instrumente;
- praćenje implementacije preporuka Grupe zemalja Savjeta Evrope za borbu protiv korupcije (GRECO);
- koordinacija aktivnosti koje proizilaze iz primjene Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije;
- prikupljanje i obrada podataka o prijavama korupcije u analitičke svrhe;
- izdavanje odobrenja za obavljanje djelatnosti lobiranja;
- sertifikovanje i vođenje registra lobista;
- postupanje po prijavi protiv lobiste koji je prekršio zakon;
- pripremanje smjernica za izradu planova integriteta u organima državne uprave;
- vršenje drugih poslova koji proizilaze iz članstva u Paktu stabilnosti za jugoistočnu Evropu i u drugim međunarodnim organizacijama i institucijama; kao i druge poslove koji su joj određeni u nadležnost.

Na osnovu njenih nadležnosti, lako se može zaključiti da Uprava nema ovlaštenja za donošenje političkih odluka, što bi mogao da bude jedan od negativnih aspekata državne borbe protiv korupcije. Štoviše, Uprava je podređena Ministarstvu pravde kao nadzornom organu za nadzor zakonitosti i efikasnosti rada njenog rada. Predviđeni budžet za UAI u 2013.godini u skladu sa Zakonom o budžetu za 2013.godinu je 325.241.59 eura.

Kao što je prikazano u izvještaju EU, česte su promjene u zakonodavstvu i ne postoje pravosnažne presude u slučajevima korupcije na visokom nivou. Ne postoji proaktivan stav organa za sprovođenje zakona da ispituju optužbe za korupciju, naročito one koji se odnose visoke državne službenike.

- **Antikorupcijski mehanizmi u zakonodavstvu:**

Skupština Crne Gore je 8. maja 2012.godine usvojila Odluku o izmjenama i dopunama Poslovnika Skupštine Crne Gore i članom 9 ove Odluke osnovan je Odbor za antikorupciju. U okviru svojih nadležnosti Odbor za antikorupciju nadgleda i analizira rad državnih organa, institucija i tijela u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala; razmatra pitanja i probleme u sprovođenju zakona koji se odnose na borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala i predlaže njihove izmjene; predlaže dodatne mjere za unapređenje strategija, akcionih planova i drugih dokumenata koji se odnose na borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala; razmatra predstavke i upućuje ih nadležnim organima. Odbor za antikorupciju ima 12 članova i predsjednika. U skladu s Odlukom Skupštine Crne Gore od 20. Decembra 2012.godine član opozicije predsjedava Odborom. Izmjenama i dopunama postojećeg zakonodavstva Odboru za antikorupciju je odobren pristup povjerljivim podacima, bez prethodne dozvole.

Postoji nekoliko zakona koji regulišu ova pitanja. Odredbe protiv nezakonitog prisvajanja zakonodavnog procesa, npr. propisi o lobiranju, transparentnost i učešće građana u zakonodavnom postupku, itd., kao što je Zakon o državnoj upravi. U skladu sa ovim Zakonom Vlada Crne Gore je usvojila Uredbu o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave, prema kojoj je javna uprava dužna da uključi sve zainteresovane strane u pripremu zakona, uključujući i civilno društvo i međunarodne organizacije. U procesu konsultativnih rasprava predstavnici civilnog društva imaju pravo glasa. Na taj način civilno društvo može javno izraziti svoje mišljenje. Zakon o lobiranju reguliše lobiranje, u smislu vršenja uticaja na organe zakonodavne i izvršne vlasti na državnom ili lokalnom nivou, u postupku donošenja propisa i drugih opštih akata radi ostvarivanja interesa naručioca lobiranja. Za obavljanje ovih djelatnosti, građani moraju imati posebna odobrenja i potvrde. Na taj način, građani i zainteresovane strane imaju priliku da se uključe u proces i ishod donošenja odluka.

- **Antikorupcijske odredbe kod finansiranja političkih partija**

Crna Gora je usvojila Zakon o finansiranju političkih partija¹⁷. Zakon uređuje način sticanja i obezbjeđivanja finansijskih sredstava za redovan rad i izboru kampanju i način kontrole finansiranja i finansijskog poslovanja političkih partija, u cilju ostvarivanja zakonitosti i javnosti njihovog poslovanja. Analiza sprovođenja ovog Zakona pokazuje da su parlamentarni izbori imali niz nedostataka u odnosu na sprovođenje postojećeg zakonodavstva o finansiranju političkih partija. Skupština je 31. maja formirala Odbor za ispitivanje navodne zloupotrebe javnih sredstava za partijske političke svrhe. Odbor je završio svoj rad krajem jula. Skupština se ograničila na tehničkom izvještaju, koji nije uspio izvući političke zaključke. Sudski nastavak tek treba da se okonča. Obaveze izvještavanja i vođenja računovodstvene evidencije političkih partija se moraju unaprijediti i učiniti transparentnijim. Moraju se uložiti značajni napori kako

¹⁷ Law on financing of political parties "Official Gazette of the Republic of Montenegro", No. 42/11, 60/11, 01/12, 10/14, 25/14

bi se spriječile zloupotrebe državnih sredstava za izborne kampanje. U julu 2013.godine Skupština je usvojila Izmjene i dopune Krivičnog zakonika, koje su uvele krivično djelo zloupotrebe državnih resursa. Još uvijek nedostaje da vidimo da se propisi o finansiranju partija i kampanje poštuju.

Pored Uprave policije, Državnog tužilaštva, Višeg suda postoji nekoliko nacionalnih tijela koja doprinose borbi protiv korupcije.

Uprava za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma je osnovana u decembru 2003.godine u skladu sa Zakonom o sprječavanju pranja novca. Novi Zakon o sprječavanju pranja novca i finansiranja terorizma je stupio na snagu u decembru 2007.godine. Uprava je organizovana kao finansijsko-obavještajna jedinica administrativnog tipa. Ona obavlja poslove koji se odnose na otkrivanje i sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma i druge poslove u svojoj nadležnosti.

Uprava za javne nabavke (UJN) osnovana je Uredbom o izmjenama i dopunama Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave. Uprava obavlja poslove državne uprave u oblasti javnih nabavki. U ovoj oblasti, nadležnosti imaju i Komisija za kontrolu postupaka javne nabave (u području zaštite prava) i Ministarstvo finansija, kao resorno ministarstvo u oblasti javnih nabavki. Uprava je nadležna da učestvuje u pripremi zakona, podzakonskih akata i drugih propisa o javnim nabavkama; prati i analizira ostvarivanje sistema javnih nabavki, sa stanovišta usaglašenosti sa pravom Evropske Unije, i predlaže mjere kojima se obezbjeđuje ta usaglašenost; i vrši i druge poslove, u skladu sa zakonom o javnim nabavkama.

Komisija za kontrolu postupaka javne nabavke prvo je osnovana Zakonom o javnim nabavkama 2001.godine. Komisija je samostalno i nezavisno tijelo koje odlučuje po žalbama izjavljenim u postupcima javnih nabavki u Crnoj Gori. Odluke Državne komisije su konačne u upravnom postupku, ali da bi se utvrdila njihova zakonitost, protiv odluka Državne komisije može se pokrenuti upravni spor pred Upravnim sudom Crne Gore.

Državna revizorska institucija, u skladu s članom 144 Ustava Crne Gore je samostalan i vrhovni organ državne revizije. Zakon o državnoj revizorskoj instituciji utvrđuje prava, obaveze i način rada Državne revizorske institucije. DRI samostalno odlučuje o subjektima revizije, predmetu, obimu i vrsti revizije, i jednom godišnje vrši reviziju završnog računa budžeta Crne Gore. DRI kontrolira pravilnost (zakonitost), dobro upravljanje, efektivnost i efikasnost trošenja sredstava i upravljanja državnom imovinom. DRI izvještava Skupštinu Crne Gore o rezultatima izvršenih revizija podnošenjem godišnjeg izvještaja koji se dostavlja Skupštini i Vladi do kraja oktobra.

Komisija za sprječavanje sukoba interesa je nezavisno tijelo osnovano od strane Skupštine Crne Gore 2004.godine usvajanjem Zakona o konfliktu interesa koji je usvojen s ciljem poštene i pravedne organizacije vlasti, kako bi se obezbijedila nepristranost u vršenju javne funkcije, uklonila i najmanja sumnja u objektivno vršenje vlasti, podigao nivo povjerenja, širila demokratska politička kultura, poštovanje etičkih normi i kodeksa ponašanja, itd. Novi Zakon o sprječavanju sukoba interesa stupio je na snagu u januaru 2009.godine. Ova Komisija je nadležna za vođenje postupka i donošenje odluka o povredi Zakona o sprječavanju sukoba interesa (Komisija je i prvostepeni i drugostepeni organ budući da odlučuje o zahtjevima za preispitivanje prvo-

stepenih odluka); davanje mišljenja o postojanju sukoba interesa; utvrđivanje vrijednosti poklona i vrši i druge poslove, u skladu sa Zakonom o sprječavanju sukoba interesa. Što se tiče konačnih odluka Komisije, nezadovoljna stranka može pokrenuti upravni spor pred Upravnim sudom. Komisija još uvijek nema ovlaštenje za pristup bankovnim podacima i provjeru nezakonitog bogaćenja.

- **Opšta javna uprava**

Prema Zakonu o državnoj upravi ministarstava i drugi organi uprave dužni su da obezbijede saradnju sa nevladinim organizacijama, koja se ostvaruje naročito: konsultovanjem nevladinog sektora o zakonskim i drugim projektima i propisima kojima se uređuje način ostvarivanja sloboda i prava građana; omogućavanjem učešća u radu radnih grupa za sagledavanje pitanja od zajedničkog interesa ili za normativno uređenje odgovarajućih pitanja; organizovanjem zajedničkih javnih rasprava, okruglih stolova, seminara i drugih vidova zajedničkih aktivnosti i drugim odgovarajućim oblicima; informisanjem o sadržaju programa rada i izvještaja o radu organa državne uprave. Na ovaj način se obezbjeđuje transparentnost; dakle civilni sektor ima alate kojima utiče na rad državnih službenika na određeni način.

Dvanaest državnih organa ima otvorene telefonske linije za pritužbe na korupciju. Uprava za antikorupcijsku inicijativu izvještava o prikupljenim podacima svih državnih organa. Prijava korupcije može se podnijeti putem nevladine organizacije koja radi na terenu ili direktno Državnom tužilaštvu. Međutim, u skladu s etičkim standardima svi državni službenici i namještenici u organima javne uprave dužni su da prijave kršenje etike.

- **Propisi o objavljivanju finansija i imovine visokih javnih zvaničnika.**

Prema Zakonu o sprječavanju sukoba interesa u vršenju javne funkcije javnom funkcioneru zabranjeno je da: prima poklon veće vrijednosti, korist ili uslugu, osim u slučajevima predviđenim ovim zakonom; privileguje građane po osnovu političke ili druge pripadnosti, porijekla, ličnih, porodičnih ili rodbinskih veza; zloupotrebljava informacije do kojih je došao u obavljanju javne funkcije; utiče na postupak javnih nabavki. Javni funkcioner je dužan da Komisiji dostavi izvještaj o prihodima i imovini, za sebe, bračnog ili vanbračnog druga i djecu ukoliko žive u istom porodičnom domaćinstvu, u roku od 15 dana od dana stupanja na javnu funkciju. Javni funkcioner je dužan da, za vrijeme obavljanja javne funkcije, godišnje, do kraja februara, Komisiji dostavi izvještaj.

Vlada Crne Gore je usvojila nekoliko pravnih akata po pitanju Kodeksa etike i ponašanja, kao što su: Etički kodeks državnih službenika i namještenika u Crnoj Gori (Službeni list Crne Gore 20/12); Etički kodeks organa za sprovođenje izbora (Službeni list Crne Gore 76/10); Etički kodeks izabраних predstavnika i službenika u lokalnoj samoupravi (Službeni list Crne Gore 33/09, 41/09, 11/10, 13/10, 36/10, 38/10); Etički kodeks lokalnih službenika i namještenika (Službeni list Crne Gore 33/09, 41/09, 12/10, 36/10). Pojedine opštine/gradovi usvojili su sopstveni Etički kodeks. Takođe je vrijedno spomenuti da je Skupština usvojila Zakon o sprječavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija (Službeni list Crne Gore 41/11).

Jasne i javne procedure i kriterijumi za donošenje administrativnih odluka, uključujući i izdavanje dozvola, licenci, građevinskih parcela, poreske procjene, itd.

Većina odredbi i pravnih akata o ovom pitanju su u nadležnosti lokalnih organa vlasti. Ministarstvo finansija i Ministarstvo održivog razvoja i turizma su glavni organi sa mehanizmom kontrole po ovom pitanju.

U skladu sa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima, državni službenik i namještenik dužni su da se uzdržavaju od javnog ispoljavanja svojih političkih uvjerenja i suzdrže od vršenja poslova za sticanje materijalne ili nematerijalne koristi. Član 10 sadrži odredbe o jednakoj dostupnosti radnih mjesta za sve kandidate. Međutim, nepotizam je još uvijek vrlo prisutan. Postoje brojni primjeri nepotizma u javnom sektoru.

U skladu sa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima čl. 96, 97 i 98 sadrže odredbe o materijalnoj odgovornosti državnih službenika i namještenika, postupku utvrđivanja materijalne odgovornosti i naknadi štete kod suda.

- **Sprovođenje zakona**

Uprava policije je formirana nakon donošenja Zakona o policiji u aprilu 2005. godine, kojim je predviđena kompletna reorganizacija policije, koja je sada posebni organ unutar državne uprave. Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave nadzire rad Uprave policije. Na osnovu Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Uprave policije, osnovan je Odsjek za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije u okviru Sektora kriminalističke policije, umjesto nekadašnjeg Odsjeka za suzbijanje i prevenciju organizovanog kriminala. Uloga policije je primanje prijave korupcije od strane UAI, građana, državnih organa, nevladinih organizacija itd. Nakon toga istraga je kod tužilaštva koje radi na prijavi kako bi se utvrdilo postoji li osnov za pokretanje sudskog postupka.

Odsjek za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije je osnovan u okviru Sektora radi borbe protiv korupcije, čiji je glavni zadatak preventivno i represivno djelovanje protiv svih manifestacija koruptivnih krivičnih djela, zajedno s operativnim strukturama Uprave policije i drugim nadležnim državnim organima, institucijama i civilnim društvom. Što se tiče policijske saradnje i borbe protiv organizovanog kriminala, Crna Gora i dalje aktivno učestvuje i na međunarodnom i regionalnom nivou, uključujući i ratifikovanjem sporazuma o saradnji s Bivše Jugoslovenskom Republikom Makedonijom, Bosnom i Hercegovinom i Češkom. Operativni sporazum s Europolom zaključen je početkom oktobra 2014.godine. Specijalni odsjek tužilaštva nastavlja da vodi borbu protiv organizovanog kriminala. Klasifikovana verzija Procjene opasnosti od organizovanog kriminala (OCTA) dostupna je Državnom tužilaštvu od decembra 2012.godine.

- **Kvantitativni indikatori za sprovođenje antikorupcijskih odredbi zakona.**

Komisija za sprječavanje sukoba interesa pokrenula je postupak protiv 602 javna funkcionera koji nijesu dostavili izvještaje o imovini za 2012/2013 (septembar 2012 - septembar 2013.godine) na vrijeme. U 508 tih slučajeva, prekršajni postupak je pokrenut, od čega je do sada 400 slučajeva riješeno; kazne su izrečene u 101 slučaju (u ukupnom iznosu od 24 950 eura); sankcije su izrečene za 240 javnih funkcionera. Komisija je takođe pokrenula postupak protiv 222 javna funkcionera koji su dali netačne podatke u svojim izvještajima o imovini. Zbog prakse obustave postupka ako javni funkcioneri dostave dodatne podatke i isprave svoje izvještaje o imovini, pokrenuto je samo 15 prekršajnih postupaka; četiri slučaja su riješena: jedan slučaj je odbačen; u jednom slučaju izrečena je manja novčana kazna; i dvojici javnih funkcionera je izrečena opomena. Između septembra 2012. i septembra 2013.godine, izvršeno je oko 2 200 provjera imovinskih kartona i podaci su upoređeni s podacima Uprave za nekretnine, Komisije za hartije od vrijednosti, Poreske uprave i Uprave za javne nabavke. Ne postoje ukupni statistički podaci o korupciji. Internet stranica UAI nudi i ukupni pregled aktuelnih ili završenih slučajeva. Prema izvještaju objavljenom za period januar 2013 - jun 2013. godine, bilo je 96 prijava korupcije, od kojih su 66 bile podnešene Vrhovnom državnom tužilaštvu, 22 Upravi za antikorupcijsku inicijativu, 7 Upravi policije i 1 Ministarstvu zdravlja.

Preporuke:

- Parlamentarne istrage obično ne rezultiraju konkretnim mjerama; pa bi davanje većih ovlašćenja parlamentarnim odborima, u skladu sa nadležnošću Parlamenta, u pitanju značilo veću političku odgovornost.
- Državna revizorska institucija treba da koristi svoje zakonsko pravo na podnošenje prijava protiv institucija koje krše zakon
- Organi koji imaju represivnu funkciju treba da zauzmu proaktivniji pristup, umjesto da čekaju na dosjee, izvještaje i dokaze od trećih strana.
- Brža i odgovornija istraga, otvorenost i spremnost procesuiranja slučajeva visoke korupcije unaprijedilo bi opšti odnos prema borbi protiv korupcije.
- Zakonodavne promjene se često dešavaju i to može biti negativna strana ovog procesa.
- Treba uvesti kazne koje djeluju odvraćajuće i primijeniti ih u praksi, jer do sada nije bilo nijedne pravosnažne presude u slučajevima visoke korupcije
- Potrebno je obezbijediti efikasan sistem monitoringa prije i tokom

izborne kampanje. Potrebno je unaprijediti nezavisnost i finansijske i ljudske resurse Državne izborne komisije kako bi se obezbijedilo efikasno vršenje funkcija nadzora i monitoringa. Državna revizorska institucija, takođe, zahtijeva dodatna sredstva, naročito dodatne kvalifikovane revizore.

- Preostale preporuke Grupe država Savjeta Evrope protiv korupcije (GRECO) moraju se u potpunosti implemetirati. Komisija za sprječavanje sukoba interesa bi trebalo da izvršava svoje zadatke na proaktivniji način, i da se fokusira na otkrivanje slučajeva nezakonitog bogaćenja putem sistematske unakrsne provjere prijavljene imovine sa podacima iz drugih baza podataka, a na osnovu procjene rizika.
- Mora se pojačati saradnja sa institucijama za sprovođenje zakona na otkrivanju nezakonitih akata.
- Mora se posvetiti veća pažnja provjeri sukoba interesa, gdje postoji rizik da javni funkcioneri donose zvanične odluke koje koriste njima samima ili bliskim osobama.
- Crna Gora treba da ojača implementacione kapacitete na svim nivoima, kako bi se smanjile nepravilnosti u primjeni Zakona o javnim nabavkama od strane različitih ugovornih organa. Nedostatak transparentnosti određenih procedura, neimenovanje službenika za javne nabavke, razdvajanje pojedinačnih ugovora o javnim nabavkama u nekoliko ugovora i slabo izvještavanje stvaraju uslove povoljne za korupciju.
- Potrebno je obezbijediti ciljanu obuku za tužioce i sudije o pitanjima javne nabavke, privrednom i finansijskom kriminalu, kao i angažovati finansijske stručnjake i analitičare u procesu pripreme tendera i procjene ugovora.

IV. Pravosuđe u borbi protiv korupcije

Ustav Crne Gore je izmenjen tokom 2013.godine, posebno u odnosu na postupak imenovanja sudija, tako da će u narednim redovima ovi izmenjeni članovi biti posebno obrađeni kako bi se prikazala učinjena unapređenja. Prije svega, politički uticaj na imenovanje pravosudnih zvaničnika na visokom nivou je donekle umanjen putem procedura zasnovanih na zaslugama koje su, u isto vrijeme, transparentnije. Jasno je da su amandmani usmjereni ka smanjivanju političkog uticaja, međutim uopšteno govoreći to ne možemo reći kada je u pitanju imenovanje pravosudnih zvaničnika na visokom nivou (ukratko, reforme su napravljene vezano za izbor i razrješenje predsjednika Vrhovnog suda, sastav i nadležnosti Sudskog savjeta, izbor i razrješenje sudija Ustavnog suda, kao i izbor i razrješenje Vrhovnog državnog tužioca i tužilaca). Ipak, očekuje se da ovi amandmani budu prilično produktivni, u smislu pokretanja pozitivnih promjena u pravosudnom sistemu u cjelini.

Treći Amandman na Ustav, međutim, promijenio je nadležnost Skupštine u tom smislu, navodeći da Skupština bira i razrješava sudije Ustavnog suda, Vrhovnog državnog tužioca i četiri člana Sudskog savjeta iz reda uglednih

pravnik. Dvoje sudija Ustavnog suda sada se bira na prijedlog Predsjednika Crne Gore (Peti amandman, kojim se mijenja član 95), a pet na prijedlog nadležnog radnog tijela Skupštine po raspisanom javnom pozivu koji sprovode Predsjednik i Skupština zajedno (Šesnaesti amandman, kojim se mijenja član 153). Sudije Ustavnog suda iz svog sastava biraju predsjednika Ustavnog suda (dopunjen član 153). Dakle, predsjednika Ustavnog suda, kao i predsjednik Vrhovnog suda više ne bira Skupština.

Sudski savjet ima devet članova i predsjednika. Predsjednik Sudskog savjeta se sada bira iz reda članova Savjeta, i ne može biti sudija ili ministar pravde. Još uvijek četvoro sudija bira i razrješava Konferencija sudija, ali sada Konferencija mora da vodi računa o proporcionalnom prisustvu sudova i sudija. Još četiri člana Savjeta bira ili razrješava Skupština, na prijedlog nadležnog radnog tijela Skupštine, nakon sprovedenog javnog poziva. Konačno, ministar nadležan za poslove pravosuđa bi trebalo da bude deveti član Savjeta.

Ustav takođe propisuje da predsjednika i sudije bira ili razrješava Sudski savjet (član 125, kao i izmijenjeni član 128). Ovo se odnosi na sve sudije i predsjednike ostalih sudova u Crnoj Gori. Član 121 Ustava propisuje sudijsku funkciju kao stalnu, doprinoseći na taj način manje koruptivnoj sudskoj vlasti zbog činjenice da sudije ne mogu biti razriješene s funkcije tako jednostavno i nakon kratkog vremenskog perioda, već samo u nekoliko određenih slučajeva.

Funkcionalni imunitet za sudije je takođe regulisan u članu 122. Ipak, on/ona ne može biti pritvoren bez odobrenja Sudskog savjeta.

Zakon o sudovima dodatno reguliše pitanje biranja i razrješavanja sudija, navodeći opšte i posebne uslove koje lice mora da ispuni da bi bilo izabrano za sudiju. Kriterijumi odabira definisani su Zakonom o Sudskom savjetu. Kada se radi o razrješavanju sudija, kako je ranije navedeno, Ustav Crne Gore propisuje tri situacije u kojima sudija može biti razriješen dužnosti, ostavljajući Zakonu o sudovima da propiše način na koji su ove situacije mogu otkriti. Nadležnost u tom smislu je data Sudskom savjetu.

Unapređenje sudija je dalje regulisano Zakonom o Sudskom savjetu, ali i ovi kriterijumi mogu biti predmet proizvoljnih odluka, jer nijesu utvrđeni jasni indikatori za procjenu svakog kriterijuma (na primjer, jedan od kriterijuma je odnos sa kolegama i odnos prema klijentima i građanima, odnosno stručno usavršavanje, bez navođenja koja vrsta obuke je poželjna, itd).

- **Zakonske odredbe i mehanizmi koji se bave korupcijom među sudijama**

Kada govorimo o korupciji među sudijama, postoji mehanizam podnošenja pritužbi građana, kada posumnjaju da je određeni sudija sklon korupciji i da je izvršio krivično djelo u tom pogledu. Informacije o tim pritužbama nijesu toliko detaljne, iako su javno dostupne u okviru godišnjih izvještaja Sudskog savjeta. Na primjer, u 2010.godini podnijeto je 99 takvih pritužbi, od kojih je jedna procesuirana, ali je završila kao neosnovana. U 2011.godini podnijeto je 119 pritužbi, od kojih ni jedna nije procesuirana (nije bilo osnova za pokretanje postupka). Isto je bilo tokom 2012.godine, od 75 žalbi ni jedna nije procesuirana. S jedne strane, to bi moglo da se tumači na način da zapravo nije bilo osnova za podnošenje takvih pritužbi (kao što je prikazano u zvaničnim

godišnjim izvještajima). S druge strane, ne može se lako prihvatiti činjenica da ni jedna od podnijetih pritužbi nije uspjela, što znači da sam mehanizam nije funkcionalan. Oba scenarija su u nekom trenutku spekulativna, pošto ne postoje validne istraživačke informacije o ovoj temi koje bi mogle usmjeriti naše mišljenje.

Novi Kodeks sudijske etike usvojen je u martu 2014.godine. Kodeks propisuje principe zakonitosti u radu, nezavisnosti i nepristrasnosti sudija, njihove stručnosti, profesionalnosti i radne posvećenosti, ravnopravnost stranaka u procesu i pravično suđenje. Kodeks takođe reguliše i procedure utvrđivanja povrede Kodeksa, što znači da je u inicijativi za pokretanje postupka stranka dužna da navede ime i prezime sudije protiv koga podnosi inicijativu i da opiše ponašanje sudije koje predstavlja povredu Kodeksa, kao i vrijeme i mjesto gdje se to dogodilo. Komisija osnovana da odlučuje po pritužbama u odnosu na povredu Kodeksa, primila je dvije pritužbe u 2011.godini (odlučeno je da Kodeks nije prekršen) a tokom 2012.godine nije bilo pritužbi. Tokom 2013. godine podnijete su tri pritužbe, od kojih je u jednoj potvrđeno da je sudija zaista radio u suprotnosti sa Kodeksom, ali nema dostupnih informacija o daljim aktivnostima u tom pogledu.

Kada govorimo o specijalizovanim antikorupcijskim sudovima, takvi sudovi ne postoje u Crnoj Gori.¹⁸ Umjesto toga, odlučivanje o predmetima sa elementima korupcije je u nadležnosti Višeg suda, u skladu sa članom 18 Zakona o sudovima, koji je više puta mijenjan kako bi bio precizniji u svom obimu. Član navodi koruptivna krivična djela za koje Viši sud treba posmatrati kao nadležni za rješavanje, kao što su pranje novca, povreda ravnopravnosti u vršenju privredne delatnosti, zloupotreba monopolističkog položaja, prouzrokovanje stečaja, prouzrokovanje lažnog stečaja, lažni bilans, zloupotreba procjene, odavanje poslovne tajne, odavanje i korišćenje berzanske tajne, davanje mita, primanje mita, itd. Specijalizovano odjeljenje za suđenje za krivična djela organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina, od 2010.godine do danas, donijelo je 46 sudskih odluka. Ipak, informacije o tim odlukama nijesu raznovrsne i zahtijevaju detaljno istraživanje kako bi se vidjelo koji od ovih slučajeva su bili protiv krivičnih djela korupcije. S druge strane, informacije dostupne u izvještajima Sudskog savjeta prikazuju broj predmeta protiv slučajeva korupcije u određenoj godini, zajedno sa brojem riješenih predmeta, ali ne postoji jasan indikator da li su ti riješeni slučajevi iz prethodnih godina ili tekuće godine (zaostali predmeti su i dalje problem i čine da se dostupni podaci teže tumače). Zatim, korupcija na visokom nivou izgleda da ostaje netaknuta, na osnovu mnogih javnih istraživanja, jer pravosnažne presude u određenim slučajevima protiv visokih zvaničnika nisu ni donešene. Tako se da zaključiti da sudstvo nije nezavisno kao što treba da bude, a postoji i značajan politički pritisak koji je i dalje prisutan, koji sprečava sudstvo da efikasno procesuiru mnoge slučajeve korupcije.

U okviru Vrhovnog državnog tužilaštva, postoji odjeljenje za krivično gonjenje u slučajevima organizovanog kriminala, ratnih zločina, korupcije i terorizma. Međutim, Ministarstvo pravde je pripremilo nacrt Zakona o specijalnom državnom tužilaštvu, koji će regulisati organizaciju i nadležnost Specijalnog državnog tužilaštva, uslove i postupak imenovanja glavnog specijalnog tužioca i specijalnog tužioca i odnos sa drugim državnim organima.

18 Specijalizovana odeljenja za procesuiranje krivičnih djela organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina osnovana su pri Višem sudu u Podgorici i Višem sudu u Bijelom Polju.

Izveštaji Državnog tužilaštva pružaju podatke o predmetima procesuiranih navedenih slučajeva, a navodi se i da u nekim predmetima sudovi nijesu uspeli da ispune „svoj dio posla“ u pogledu vođenja postupka, ostavljajući brojne optužnice neprocesuiranim. Takođe, postoji potreba za bližom saradnjom različitih organa i institucija, kao što su Poreska uprava, Uprava carina itd. u smislu razmjene podataka.

Kada govorimo o efikasnosti Tužilaštva, i njegovom radu u odnosu na krivična djela korupcije, mogli bismo pomenuti podatke prikupljene iz godišnjih izvještaja iz 2010.godine zaključno sa 2012.godinom, koji pružaju različite informacije o tome šta je urađeno (i ove informacije mogu biti organizovane na bolji i funkcionalniji način, jer se njihov sadržaj razlikuje). Izvještaji pominju različita krivična djela koja su istražena i procesuirana, što nas dovodi do zaključka da određena krivična djela još uvijek nijesu procesuirana (na primjer, odavanje i korišćenje berzanske tajne). Oblasti najviše sklone korupciji, u skladu sa prijavljenim slučajevima korupcije, bili su zdravstvo, sudstvo, banke, Uprava policije, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Uprava za nekretnine, javna preduzeća, a sve je opisano kao „korupcija srednjeg nivoa“.

Preporuke:

I sudstvo i tužilaštvo su i dalje pod političkim pritiskom, tako da se u tom smislu moraju preduzeti hitne mjere za borbu protiv političkog uplitanja. To se može postići samo gonjenjem krivičnih djela koja se odnose na finansiranje političkih partija i potencijalne korupcije u tom smislu, što crnogorsko tužilaštvo nije uradilo u prethodnoj godini. Zapravo, ovo bi mogla da bude osnovna obaveza u narednom periodu, a očekuje se da će pokrenuti radikalno smanjenje zaostalih predmeta, smanjiti troškove sudskog postupka i potencijalnih finansijskih gubitaka same države.

- Integritet i odgovornost sudija mora biti u vrhu prioriteta u narednom periodu. Profesionalizacija, u smislu stalnih stručnih obuka i unapređenja znanja i iskustva sudija bi trebalo da doprinese njihovom većem integritetu, i definitivno utiče na način na koji će se sprovesti postupak. U tom smislu, zakon mora da bude revidiran kako bi se uvele preciznije norme vezano za uslove i kvalifikacije koje sudije moraju da ispune da bi bili birani, a kasnije unaprijeđeni na više sudске pozicije. Mora biti razvijena jedinstvena i transparentna procjena kandidata za sudijske pozicije, ali i u potpunosti sprovedena takođe. Potrebno je uvesti periodičnu stručnu procjenu sudskog učinka, kako bi se povećala njihova efikasnost i kako bi ih natjerali da učine više u odnosu na svoje stručne vještine. Kada govorimo o krivičnom gonjenju, čini se da im je potrebno više obuka u određenim oblastima, kao što su finansijske istrage, kako bi rezultat njihovog rada bio kvalitetan.
- • Izabrane sudije je potrebno detaljnije nadgledati, u smislu provjeravanja da li preuzimaju svoje dužnosti na odgovoran način. Svako kršenje propisanih pravila treba da bude adekvatno sankcionirano. U tom smislu, mora se dati šansa javnosti da djeluje kao korektiv, u smislu da reaguje nakon što primijeti da nadležni organi nijesu izrekli sankcije prema sudijama. Ovo se odnosi na to da se sve informacije u vezi sa mehanizmom pritužbe, postupkom za razrješenje ili postupkom u vezi sa Etičkim kodeksom (koji su bili razlozi za podnošenje pritužbe ili pokretanje postupka za razrješenje, kako je procedura tekla, koji su konačni zaključci, koje su sankcije izrečene pre-

ma sudijama, da li su te sankcije realizovane ili ne i zašto, itd.) učine javno dostupnim. Pored toga, svi izvještaji koji prikazuju godišnji rad sudova i tužilaca treba da budu precizniji, tako da se lako može videti šta jeste, a šta nije urađeno tokom cijele godine, uz odgovarajuće objašnjenje.

- Da bi poslužila kao korektiv, javnost mora da bude upoznata sa sudskim pozicijama, ne samo kako ih zakoni i drugi propisi vide, već i preko aktuelnih informacija o određenim sudijama, njihovom obrazovanju, radnom iskustvu, stručnim obukama koje su pohađali, akademskim titulama koje su stekli, važnim predmetima u kojima su sudili, itd. To bi, s druge strane, poslužilo tome da sudski poziv postane cjenjeniji i poštovaniji nego ranije. Osnovne informacije o datumu rođenja, broju djece, diplomi i radnom iskustvu, koje su trenutno dostupne na internet stranicama sudova (još uvijek ne svih sudova) ne ispunjava ovu misiju.

Na kraju, treba ponovo napomenuti da je Crna Gora usvojila Akcioni plan za Poglavlje 23, u okviru kojeg postoji niz aktivnosti koje treba sprovesti u vezi sa jačanjem uloge pravosuđa. Neke od tih aktivnosti, kao što je uspostavljanje validne i upotrebljive statistike o postupcima, koja bi omogućila da se utvrdi ko vrši a ko ne vrši svoju dužnost pravilno, u koje vrijeme i sa kakvim troškovima za državu, bi trebalo da doprinese unapređenju pravosuđa ka većem učinku u borbi protiv korupcije.

V. Korupcija i ekonomija

• Korupcija i poslovno okruženje

Crna Gora je na 44. mjestu na rang listi Svjetske banke Doing Business za 2014. godinu koja obuhvata 189 zemalja. Međutim, uspostavljanje zdravog poslovnog okruženja i dalje koči slaba vladavina prava i korupcija. Na ovaj način, korupcija ograničava direktne strane investicije (DSI ostaju iznad 10% BDP-a) i ima negativan uticaj na kvalitet života građana. Takvi uslovi i percepcije nijesu ohrabrujuće ni za strane ni za domaće investitore. U prosjeku, 1 od 12 (8,5%) preduzetnika u Crnoj Gori navodi da nijesu imali velike investicije u prethodnom periodu zbog straha od korupcije i organizovanog kriminala. Za predstavnike biznisa u Crnoj Gori, korupcija je peta najznačajnija prepreka za poslovanje, nakon visokih poreza, komplikovanih poreskih zakona, ograničenog pristupa finansiranju i propisa o radu.

• Priprema budžeta

Skupština, organizacije civilnog društva, zainteresovana stručna javnost i građani nemaju institucionalni mehanizam koji omogućava njihovo učešće u procesu donošenja odluka, odnosno mogućnost da utiču na odluke donijete u fazi formulisanja budžetskog ciklusa.

Potpuna isključenost Skupštine iz procesa pripreme budžeta dovodi u pitanje djelotvornost njenog učešća u kasnijim fazama budžetskog ciklusa. Skupština se stoga stavlja pred „svršen čin“: nije u mogućnosti da razmotra principe na

kojima se reguliše planiranje budžeta za narednu godinu i da ostvari uticaj na glavne smjernice kapitalnog budžeta, ili bude konsultovana oko strateških prioriteta ekonomske politike.

Postupak pripreme kapitalnog budžeta je visoko centralizovan i ne predviđa konsultovanje Skupštine ili javnosti. Budući da faza razvoja predstavlja jedinstvenu priliku da se utiče na kapitalni budžet, Skupština nije u mogućnosti da vrši izmjene u kapitalnom budžetu u fazi usvajanja.

- **Problemi sa programskim budžetiranjem**

Proces razmatranja prijedloga budžeta od strane Skupštine je u velikoj mjeri otežan zbog slabe primjene programskog budžetiranja. Uvođenje programskog budžeta u Crnoj Gori je sporo i neodlučno. Iako trenutno sve potrošačke jedinice formalno imaju svoje programe, nemaju utvrđene indikatore učinka kako bi pratili ostvarenje programskih ciljeva.

- **Rebalans budžeta**

Godišnji Zakon o budžetu mijenja se tokom godine prilično redovno. I u 2012. i 2013. godini, Vlada je predložila amandmane na godišnje zakone o budžetu, uz navođenje da je ključni razlog za takvu odluku problematični Kombinat aluminijuma Podgorica (KAP). U 2012. godini, Skupština je prihvatila izmjene Zakona o budžetu, ali su u 2013. godini, predloženi amandmani odbijeni, što je prvi put da Skupština to uradi.

- **Revizija javne potrošnje**

Kako stvari funkcionišu iz perspektive interne revizije nemoguće je saznati, budući da je Ministarstvo finansija uspostavilo praksu da svoj godišnji konsolidovani izvještaj o sistemu interne finansijske kontrole drži u tajnosti. Stoga on nije dostavljen ni Skupštini, ni DRI, niti je dostupan javnosti.

Skupština Crne Gore je nedavno usvojila novi Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, koji je zamijenio stari sistemski Zakon o budžetu koji definiše procedure u budžetskom ciklusu države. To je jedan od najvažnijih događaja u razvoju sistema javnih finansija u Crnoj Gori, a Zakon donosi nekoliko novina koje su veoma važne za aspekte transparentnosti i odgovornosti u budžetskom ciklusu. Najvažnija reforma Zakona o budžetu odnosi se na uvođenje normi o odgovornosti.

- **Objelodanjivanje budžeta građanima**

Budžetski podaci (Zakon o budžetu, odnosno Godišnji izvještaj o izvršenju budžeta) u Crnoj Gori nijesu dostupni u mašinski čitljivom formatu, jer su svi ovi dokumenti dostupni samo u pdf formatu. Od osam ključnih budžetskih dokumenata, za koje međunarodno prihvaćena dobra praksa zahtijeva od vlada da ih objavljuju na način ustanovljen međunarodnim standardima transparentnosti budžeta, šest je propisno objavljeno.

Ministarstvo finansija je objavilo sopstvenu vizuelizaciju državnog budžeta za 2014.godinu. Ona ne nudi mašinski čitljive podatke na kojima je izgrađena za dalju upotrebu, ponovno objavljivanje i razvoj drugih aplikacija koje nude drugačiju perspektivu. Vizualizacija ima određene aspekte promotivnog djelovanja Vlade, budući da uzima određene cifre iz ukupne strukture budžeta koji stvaraju pozitivnu sliku o radu Vlade i ističe ih, dok zanemaruje druge činjenice, ne dozvoljavajući građanima da sami imaju uvid u kompletne podatke.

- **Državna pomoć - instrument za povećanje javnog duga**

U 2013.godini, Državna revizorska institucija (DRI) objavila je veoma kritički izvještaj o reviziji državnih garancija datih raznim kompanijama u 2010. i 2011.godini. Opšti zaključak DRI je da su garancije odobrene od strane Vlade bez detaljne analize o tome da li je državni interes pravilno zaštićen. DRI je registrovala niz nedostataka pravnog okvira, pristupa organa ekonomskoj analizi i analize rizika, kao i u sistemu nadzora, što sve dovodi do zaključka da ne postoji adekvatna garancija da će korisnici garancija biti u stanju da otplaćuju svoje kredite a da se garancije ne aktiviraju. Pored toga, nije dobro analizirano kakve posljedice će aktiviranje garancija imati na državni budžet.

- **Lokalni budžeti i nedostatak nadzora**

Lokalni budžeti u Crnoj Gori su neadekvatno kontrolisani. Mehanizmi odgovorni za nadzor su opterećeni problemima (lokalne skupštine, komercijalna revizija završnog računa, državna i unutrašnja revizija). Takođe, lokalne finansije u Crnoj Gori nijesu transparentne, informacije o budžetu lokalne uprave je teško pronaći, a format u kojem su predstavljene nije jednostavan za korišćenje od strane građana.

- **Kontrola korišćenja sredstava EU u Crnoj Gori**

Crna Gora ima pristup do svih pet IPA komponenti, kao zemlja kandidat za članstvo u EU. Korišćenjem pretpristupnih fondova trenutno rukovodi Delegacija Evropske unije u Crnoj Gori, kao i kontrolom nad njenim korišćenjem. Revizorsko tijelo Crne Gore, osnovano je kao samostalan organ u 2012.godini, sa zadatkom da ispita i potvrdi djelotvornost i stabilnost funkcionisanja sistema upravljanja i kontrole sredstvima iz EU fondova. Međutim, pošto Decentralizovani sistem upravljanja (DIS) još uvijek nije uveden, što znači da država još nije dobila akreditaciju da sama upravlja fondovima EU, Revizorsko tijelo još uvijek ne radi na stvarnim revizijama i nalazi se u procesu obučavanja i izgradnje kapaciteta sada već više od četiri godine.

- **Javne nabavke**

Zakonska regulativa u oblasti javnih nabavki u Crnoj Gori je dobar preduslov za njihovo transparentno sprovođenje, jer je u velikoj meri usklađena sa pravnim tekovinama Evropske unije. Međutim, u praksi, postoje brojni primjeri kršenja osnovnih principa. Loša kontrola realizacije ugovora, favorizovanje ponuđača, odvajanje jedinstvenih nabavki na više manjih, kako bi se izbjeglo korišćenje transparentnih procedura, dostavljanje netačnih informacija od strane ugov-

ornih organa, su neki od ovih problema. Uprava za javne nabavke primi u prosjeku jednu žalbu na godišnjem nivou za korupciju u javnim nabavkama. Međutim, istraživanja javnog mnjenja pokazuju da crnogorski građani vjeruju da se postupci javnih nabavki ne sprovode na pravičan način.

Korupcija u javnim nabavkama dovodi do značajnog ekonomskog gubitka za javnost. U Crnoj Gori, gdje se više od 1,5 milijardi eura potroši na nabavke u periodu od četiri godine, ova oblast je prepoznata od strane Ministarstva finansija, kao jedna od pet oblasti koje su visokog rizika od korupcije. Kapaciteti institucija, prije svega Uprave za inspeksijske poslove, koja trenutno ima samo dva službenika - inspektora za javne nabavke, su ograničeni u smislu kontrole sprovođenja ugovora. Napredak u razvoju sistema javnih nabavki i borbe protiv korupcije može da se prati samo na godišnjem nivou, a na osnovu izvještaja Uprave za javne nabavke. Izvještaj kao takav sadrži dosta statistike, ali ne i indikatora za prepoznavanje korupcije i mjerenje stvarnog napretka u borbi protiv ove pojave.

Državna revizorska institucija (DRI) redovno ukazuje na kršenje Zakona o javnim nabavkama kod subjekata revizije. Međutim, kapaciteti Državne revizorske institucije ograničavaju ovaj organ da izvrši značajan broj revizija na godišnjem nivou.

Iako postoje mnoge nepravilnosti u sprovođenju postupaka javnih nabavki, u posljednjih deset godina, Uprava policije i Državno tužilaštvo pokrenuli su zanemarljiv broj krivičnih prijava. Do sada, nije bilo pravosnažnih presuda za korupciju u javnim nabavkama.

Crna Gora nema definisan pravni i institucionalni okvir za javno-privatna partnerstva, a zakonski propisi o koncesijama nijesu u skladu sa pravnim tekovinama EU. Dodatni problem je nedostatak potrebne stručnosti u ovim oblastima, kako na nacionalnom tako i na lokalnom nivou. Osim toga, sistem kontrole nad sprovođenjem ugovora o koncesiji je slab, kao i plaćanje koncesione naknade. Ovi problemi postoje zbog nedostatka administrativnih kapaciteta Uprave za inspeksijske poslove u svim oblastima, ali i zbog nepotpunih inspekcija.

Preporuke:

- Ulagati stalne napore na objavljivanju svih zaključenih ugovora o javnim nabavkama na Portalu javnih nabavki, uključujući i direktne sporazume;
- Definisati institucionalni mehanizam za kontrolu sprovođenja ugovora o javnim nabavkama; Utvrditi pravnu odgovornost ugovornih organa koji kontinuirano ne podnose izvještaje o javnim nabavkama; izvještaji o kršenju antikorupcijskih propisa, ili dostavljanje netačnih ili nepotpunih podataka;
- Definisati pravni i institucionalni okvir za upravljanje i kontrolu ugovora zaključenih putem javno-privatnog partnerstva;
- Usklađivanje zakonodavstva o koncesijama sa pravnim tekovinama EU;

- Kapacitete Državne revizorske institucije i Uprave za inspeksijske poslove je potrebno ojačati.

VI. Civilno društvo u borbi protiv korupcije

Saradnja između Vlade i nevladinih organizacija je postala sastavni dio političkih kriterijuma za zemlje zapadnog Balkana za članstvo u EU. Dakle, NVO se generalno smatraju vrijednim partnerima u crnogorskim integracionim procesima. Zakon o nevladinim organizacijama, koji je usvojen 2011. godine definiše dva oblika NVO: udruženja i fondacije. Od 31. decembra 2013. godine bilo je 2,733 registrovanih NVO u Crnoj Gori. Nije poznato koliko njih je zapravo aktivno.

Predstavnici NVO su zvanično uključeni u različite radne grupe, odbore, savjetodavna tijela, itd., ali se njihov glas rijetko čuje i uticaj na procese donošenja odluka je i dalje ograničen. Vlada pokazuje malo transparentnosti u svojim procedurama za saradnju, konsultovanje i finansiranje nevladinih organizacija. Finansijska održivost je glavni izazov za NVO. Podrška stranih donatora je opala, a državna sredstva za ovaj sektor nijesu ni dovoljna da zadovolje njegove potrebe, niti se dodeljuju u transparentnoj i fer proceduri. Aktivnosti NVO pokrivaju različita politička, ekonomska i socijalna pitanja. Široko rasprostranjena korupcija već godinama je u fokusu aktivnosti lokalnih i međunarodnih NVO koje nastoje da identifikuju ključne probleme reformskih procesa, kao što su unapređenje zakonodavstva, ograničen uspjeh postojećih mehanizama za borbu protiv korupcije, slabi kapaciteti za implementaciju i kontrolu itd.

Korupcija se javlja na različitim nivoima, te se organizacije civilnog društva bave različitim aktivnostima i sarađuju u borbi protiv korupcije ravnopravno sa nacionalnim i lokalnim vlastima i subjektima. Generalno, aktivnosti OCD u antikorupcijskim reformama fokusirane su na prevenciju, suzbijanje i edukaciju. Neke od glavnih prioritetnih tema definisanih u oblasti korupcije su: finansiranje političkih partija i izbornog procesa, sukob interesa, javne finansije, privatni sektor, itd. dok oblasti posebnog rizika uključuju: javne nabavke, prostorno planiranje, sektor zdravstva, lokalna samouprava, obrazovanje, itd. Izbor ovih prioritetnih oblasti zasnovan je na nacionalnim strateškim dokumentima, izvještajima relevantnih domaćih i međunarodnih organizacija o antikorupcijskoj reformi u Crnoj Gori, kao i na akcionim planovima pojedinačnih sektora.

OCD imaju svoje predstavnike u različitim radnim grupama i tijelima od kojih su, sa aspekta borbe protiv korupcije, najvažniji: Radne grupe za Poglavlje 23 (Pravosuđe i temeljna prava), Poglavlje 24 (Pravda, sloboda, bezbjednost), i Poglavlje 5 (Javne nabavke); Radna grupa za izradu Zakona o izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika; Radna grupa za reformu pravosuđa; Radna grupa za izradu Akcionog plana za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala 2013 - 2014; Skupštinska Radna grupa za izgradnju povjerenja u izborni procesu; i Radna grupa za izradu nacrtu Zakona o Agenciji za antikorupciju. Pored ovih međusektorskih tijela, Nacionalna komisija za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala i dalje funkcionira. Glavni izazov sa kojim se suočavaju predstavnici organizacija civilnog društva u ovim radnim grupama i tijelima je nejednak tretman. Predstavnici OCD nemaju pristup dokumentima, kao ni finansijsku podršku za neke aktiv-

nosti radnih grupa.

Učešće civilnog društva u opštim kampanjama za podizanje nivoa svijesti javnosti u borbi protiv korupcije znatno je smanjeno, jer ove vrste aktivnosti su generalno dodijeljene Upravi za antikorupcijsku inicijativu (UAI) koja ih i vodi. Saradnja između institucija i nevladinih organizacija postoji u nekoliko aktivnosti vezanih za promociju i obuke o temama borbe protiv korupcije. Kampanje organizacija civilnog društva za podizanje nivoa svijesti javnosti odnose se na specifične oblasti pogođene korupcijom kao što su zdravstvo, carine, policija, izborni proces, itd. i nastoje da edukuju javnost i povećaju nivo prijava korupcije. Angažovanje OCD je uglavnom fokusirano na širok spektar aktivnosti monitoringa, sprovođenje istraživanja, saradnju sa nadležnim organima na pripremi i sprovođenju propisa i programskih dokumenata koji su od značaja za sprječavanje i borbu protiv korupcije, prikupljanje i obradu podataka za potrebe analize, davanje preporuka, i sugerisanje alternativnih pristupa sprječavanju i borbi protiv korupcije, izgradnju kapaciteta i pružanje tehničke podrške nadležnim organima i institucijama, kao i obezbjeđivanje ključnih dokaza za pokretanje slučajeva korupcije.

U zavisnosti od aktivnosti OCD glavne zainteresovane strane u antikorupcijskim aktivnostima su: vlada, ministarstva i relevantne institucije i tijela (kao što su Uprava za antikorupcijsku inicijativu, Državna izborna komisija, Državna revizorska institucija, Komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki, Uprava za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma, Uprava policije, itd.), Skupština, sudstvo i tužilaštvo, političke partije, lokalne samouprave, relevantne regionalne i međunarodne organizacije civilnog društva, obrazovne institucije, etc. Efikasnost sektora civilnog društva u kreiranju i sprovođenju antikorupcijskih aktivnosti je znatno otežana zbog nedostatka informacija i učešća u procesu donošenja odluka.

Donošenje dva važna propisa u 2012. godini obezbijedilo je pravni okvir za učešće organizacija civilnog društva u procesima donošenja političkih i drugih odluka: Uredba o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija i Uredba o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona. Uredba o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija po prvi put u okviru nacionalnog zakonodavstva standardizuje ključne oblike saradnje javnog i civilnog sektora (informacije, konsultacije, učešće u radnim grupama i tijelima). Uredba o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona je obavezna za svako ministarstvo, a propisuje postupak organizovanja javne rasprave, što znači uključivanje civilnog društva u kreiranju javnih politika. Pored toga, novi Zakon o slobodnom pristupu informacijama je usvojen u julu 2012. godine, kao jedna od mjera iz inoviranog Akcionog plana za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala (2013–2014). Novi Zakon u više detalja razrađuje odredbe o pristupu informacijama, a posebno u dijelu regulisanja smjernica za pristup informacijama. Svaki organ je dužan da obezbijedi jasniji uvid u podatke koji mogu biti od javnog interesa, kao i da olakša proces dobijanja potrebne informacije zainteresovanim stranama. Zakon takođe insistira na obavezi organa vlasti da, u skladu sa svojim nadležnostima, pomogne podnosiocu zahtjeva da ostvari pristup traženoj informaciji.

Postoji vrlo malo podataka o javno - privatnom partnerstvu za borbu protiv korupcije. Koncept javno - privatnog partnerstva i dalje je novina u Crnoj Gori. Za uspješnu primjenu ovog koncepta u borbi protiv korupcije potrebno je usvojiti poseban zakon o javno-privatnom partnerstvu. Dostupni podaci ukazuju na to da su javno-privatna partnerstva u vezi sa korupcijom uglavnom fokusirana na aktivnosti edukacije i podizanje nivoa svijesti javnosti. Na primjer, u saradnji sa Unijom poslodavaca Crne Gore, Uprava za antikorupcijsku inicijativu dizajnirala je brošuru pod naslovom: Učešće privatnog sektora u suzbijanju korupcije, koja sadrži definiciju korupcije, pregled krivičnih dela sa obilježjima korupcije, važne odredbe Zakona o odgovornosti pravnih lica za krivična djela, posljedice korupcije, šta privrednici mogu preuzeti u borbi protiv korupcije, kao i načine prijavljivanja korupcije.

Kao što je ranije navedeno, korupcija je široko rasprostranjena u Crnoj Gori i utiče na sve aspekte društva. Iako su organizacije civilnog društva aktivne u borbi protiv korupcije samo mali broj nevladinih organizacija poštuje principe za koje se zalažu, a samo nekoliko njih: ima odgovarajuću strukturu upravljanja; je usvojilo visoke profesionalne i etičke standarde za zaposlene i članove organa upravljanja; je razvilo transparentne i odgovorne mehanizme za izvještavanje donatorima i građanima. Zakon o nevladinim organizacijama obavezuje samo OCD sa godišnjim prihodima od preko 10.000 eura da objavljuju godišnje finansijske izvještaje na svojim internet stranicama. Dodatni problem predstavlja i nedostatak mogućnosti za finansiranje i nedostatak kapaciteta organizacija koje djeluju u okviru lokalne zajednice da apliciraju za međunarodne fondove što ih čini zavisnim od finansiranja iz javnih izvora (nacionalnih i lokalnih) koji mogu uticati na njihovu nepristrasnost. Pored toga, borba protiv korupcije nije navedena kao jedna od oblasti za koju se vrši raspodjela javnih sredstava.

Preporuke:

- Obezbijediti bolje procedure državnih organa za saradnju sa nevladinim organizacijama;
- Ojačati kapacitete državnih organa za saradnju sa nevladinim organizacijama;
- Izjednačiti status civilnog društva i predstavnika državnih institucija u međusektorskim radnim grupama i tijelima;
- Unaprijediti finansijsku održivost OCD promovisanjem korporativne društvene odgovornosti;
- Izgraditi kapacitete nevladinih organizacija za uspostavljanje i primjenu principa odgovornosti i transparentnosti;
- Redefinisati prioritete za raspodjelu sredstava iz državnog budžeta i postaviti borbu protiv korupcije kao jedan od prioriteta za finansiranje. Pored toga, javna sredstva za nevladine organizacije moraju biti centralizovana i moraju se utvrditi jasni kriterijumi za procjenu prijedloga.

VII. Međunarodna saradnja

Crna Gora je ratifikovala dvije konvencije Savjeta Evrope - Krivičnopravnu konvenciju o korupciji (2002) i Građanskopravnu konvenciju o korupciji (2008). U 2006. godini Crna Gora je postala potpisnica Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije (UNCAC), što za posljedicu ima Mehanizam ocjene primjene konvencije, koji je uspostavljen 2009. godine kako bi se omogućilo svim potpisnicama da ocijene svoju primjenu odredbi Konvencije UN protiv korupcije kroz proces ekspertske provjere.

Dva najnovija izvještaja EU o monitoring u vezi sa (anti)korupcijom izričito navode da je došlo do određenih unapređenja pravnog okvira za borbu protiv korupcije u Crnoj Gori, ali i ukazuju na određene nedostatke. Prvo, Izvještaj o napretku 2012 navodi da je „Crna Gora je ojačala pravni okvir za borbu protiv korupcije i dodatno razvila institute istrage, gonjenja i presude u slučajevima korupcije, ali je potreban dalji napredak u tom smislu“. Što se tiče nivoa korupcije, ona „ostaje široko rasprostranjena i nastavlja da bude ozbiljan razlog za zabrinutost, i omogućuje infiltraciju organizovanih kriminalnih grupa u javni i privatni sektor“. Osim toga, u izvještaju o napretku ističe se da je „broj pravosnažnih presuda ostaje nizak, a još uvijek nema slučajeva korupcije u kojima je naložena zaplijena ili oduzimanje imovine“. S druge strane, Izvještaj o napretku za 2013. godinu fokusira se na nedostatak u sistemskom sprovođenju relevantnog zakonodavnog okvira: „U oblasti borbe protiv korupcije, implementacija relevantnog zakonodavnog okvira je pokazala izvjesni broj nedostataka gdje je potrebno preduzeti dalje aktivnosti u pravcu legislative. Kapacitet nadzornih institucija koje su nadležne za kontrolisanje političkog finansiranja i konflikta interesa treba da se unaprijedi. Korupcija ostaje prisutna u mnogim oblastima i nastavlja da predstavlja ozbiljan problem. Infiltriranje organizovanih kriminalnih grupa u javni i privatni sektor treba da bude predmet bavljenja. Pojačani naponi su potrebni u pogledu razvijanja kredibilnog bilansa ostvarenih rezultata u oblasti istrage, procesuiranja i osuđujućih presuda u slučajevima korupcije, uključujući korupciju na visokom nivou. Poništavanje prvostepenih presuda u slučajevima korupcije i organizovanog kriminala stvara razlog za zabrinutost. Broj pravosnažnih osuda ostaje nizak, i još uvijek nije bilo privremenog i trajnog oduzimanja imovine u slučajevima korupcije. Ozbiljno treba razmotriti razloge zašto veliki broj istraga u krivičnim djelima povezanim sa korupcijom nije rezultirao optužnicom.“

EU je pružila pomoć u oblasti borbe protiv korupcije kroz nekoliko projekata finansiranih putem IPA. Prvo, posredno: bilo je nekoliko projekata koji su se ticali reforme pravosuđa.

- 2007 - Reforma pravosuđa (Twinning) - 2.000.000 eura - Efikasno sprovođenje crnogorske reforme pravosuđa i reforme sistema maloljetničkog pravosuđa: (i) opšta reforma pravosuđa i (ii) reforma maloljetničkog pravosuđa.
- 2009 Implementacija novog Zakona o krivičnom postupku, ZKP - 1.000.000 eura - Unapređenje efikasnosti borbe protiv korupcije, organizovanog kriminala i zaštita ljudskih prava i implementacija novog ZKP u skladu sa evropskim standardima.
- 2011 - Jačanje reforme pravosuđa - 1.200.000 eura - Jačanje reforme pravosuđa kroz implementaciju sistema izvršenja krivičnih sankcija i novog zakonodavstva o maloljetničkom pravosuđu.

- 2014 - Pomoć EUROL Evropske unije u oblasti vladavine prava - 3.000.000 eura – Unapređenje borbe protiv organizovanog kriminala i korupcije, kao i nezavisnost, efikasnost i odgovornost pravosuđa

Drugo, neposredno: kroz dva IPA projekta.

- 2007 - Borba protiv organizovanog kriminala i korupcije - 1.200.000 eura – jačanje Kriminalističke policije i Uprave za antikorupcijsku inicijativu. Nadogradnja prostorija Policijske akademije i obezbjeđivanje odgovarajuće opreme za Odjeljenje za organizovani kriminal
- 2010 Implementacija strategije za borbu protiv korupcije, akcionog plana - 700,000 EUR - Podrška implementaciji antikorupcijske strategije i akcionog plana, sa fokusom na preventivne mjere, koje imaju za rezultat smanjeni nivo korupcije i povećanje povjerenja javnosti u institucije.

Pored toga, antikorupcijski monitoring je sproveden od strane dvije velike međunarodne institucije. Crna Gora je u prvom ciklusu, i drugoj godini evaluacije Mehanizma za ocjenu primjene Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije. Naglašavajući kontinuirane napore koje Crna Gora ulaže u harmonizaciju nacionalnog pravnog sistema sa odredbama UNCAC-a u pogledu inkriminacije i sprovođenja zakona, evaluatori su identifikovali i određene izazove u sprovođenju i/ili osnove za dalje unapređenje. Tokom 2013. godine izmijenjena su dva relevantna zakona (Krivični zakonik i Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima) kada je u pitanju sprovođenje poglavlja Konvencije, preporuke evaluatora su uključene. Neke od ključnih primjedbi koje treba uzeti u obzir za dalje aktivnosti, odnosno razmatranje od strane nadležnih državnih organa su:

- Tumačiti krivično djelo davanja mita u javnom sektoru na takav način da se nedvosmisleno obuhvate slučajevi kada se korist ne stiže za samo službeno lice već za treću stranu kao korisnika;
- Nastaviti sa aktivnostima da se, gdje je to potrebno, u sudskoj praksi obezbijedi jasnoća u pogledu tumačenja i područja primjene različitih djelova odredbe o pranju novca, posebno u pogledu kriterijuma za izricanje različitih kazni, u vezi sa članom 48 KZ o sticaju krivičnih djela;
- Nastaviti sa aktivnostima da se dodatno proširi obim mjera za saradnju između organa krivičnog gonjenja i privatnog sektora u stvarima koje se tiču izvršenja krivičnih djela obuhvaćenih UNCAC-om;
- Nastaviti nastojanja da domaći propisi i/ili njihovo tumačenje u pogledu trajnog i privremenog oduzimanja i zamrzavanja imovine i sredstava obezbijede jasan, konzistentan i manje fragmentisan okvir, kako bi se policiji i tužiocima pomoglo u suzbijanju korupcije;
- Izmijeniti, na odgovarajući način, zakonsku odredbu o spr-

ječavanju dokazivanja/ometanju pravde, u cilju proširenja obuhvata svjedoka, vještaka ili drugih učesnika u krivičnom postupku, tako da uključi i članove njihovih porodica i/ili bliske srodnike;

- Osigurati da tekuće izmjene i dopune KZ obuhvate pitanja usaglašavanja sankcija za davanje i primanje mita, kako bi se uklonila nejednakost, unaprijedila koherentnost sistema sankcionisanja i eliminisale eventualne nedoumice i teškoće, koje bi mogle proizići zbog različitih rokova zastare; te isto preduzeti i u odnosu na krivično djelo protivzakonitog uticaja;
- Osigurati da domaće zakonodavstvo predvidi duže rokove zastare za lakša krivična djela korupcije kažnjiva zatvorskom kaznom, a koja su u nadležnosti osnovnih sudova.

Crna Gora je trenutno u Četvrtom krugu GRECO evaluacije, od jula 2014. godine. Evaluacioni tim će posjetiti Crnu Goru u novembru 2014.godine i sačiniti Evaluacioni izvještaj koji će biti usvojen u junu 2015.godine. GRECO je u svom Evaluacionom izvještaju uputio 5 preporuka Crnoj Gori u odnosu na Temu I - Inkriminacije. Izvještaj o usklađenosti ocijenio je da je svih 5 preporuke realizovano na zadovoljavajući način. Što se tiče Teme II - Transparentnost finansiranja političkih partija, GRECO je u svom Evaluacionom izvještaju uputio 9 preporuka Crnoj Gori. 5 od 9 preporuka realizovano je na zadovoljavajući način, a 4 preporuke su djelimično realizovane. GRECO je pohvalio Crnu Goru za suštinske reforme koje se sprovode u odnosu na obje teme koje su pod evaluacijom. GRECO je zaključio da se mogu preuzeti dodatni koraci na jačanju unutrašnje discipline političkih partija, regulisanju korišćenja javnih sredstava tokom izbornog perioda, i proširenju obuhvata odredbi o sankcijama. Još važnije, Još važnije, biće presudno osigurati da nadzorne nadležnosti prenesene na Državnu revizorsku instituciju i Državnu izbornu komisiju budu pravilno obavljane u praksi. Isto tako, predstoji praktično ispitivanje sistema sankcija kako bi se provjerila njihova srazmjernost, zatim da li djeluju odvraćajuće i koliko su djelotvorne.

Podrška antikorupcijskim naporima od strane multi/bilateralnih organizacija intenzivirani su nakon sticanja nezavisnosti. UNDP je 2007.godine započeo svoj projekat za borbu protiv korupcije, fokusirajući se na usklađivanje nacionalnog pravnog okvira sa UNCAC-om, podršku OCD inicijativama i specijalizovanim vladinim antikorupcijskim agencijama, kao i antikorupcijska istraživanja u oblasti pravosuđa, lokalne samouprave i u zdravstvenom sektoru. Istraživanje integriteta pravosuđa je sprovedeno u saradnji sa UNODC (Kancelarija Ujedinjenih nacija za drogu i kriminal), koja je bila prisutna u Crnoj Gori kroz nekoliko regionalnih projekata, pružajući podršku organima za sprovođenje zakona i jačanjem njihovih kapaciteta za suzbijanje organizovanog kriminala i korupcije. Istovremeno, lokalna misija OEBS-a se bavila oblašću slobodnog pristupa informacijama i zaštite podataka, pojednostavlivanjem odgovarajućeg pravnog okvira i obučavanjem državnih službenika.

Program dobrog upravljanja koji je finansirao USAID (2010-13) je imao ključnu ulogu u unapređenju aktivnosti monitoringa organizacija civilnog društva u oblasti sudske efikasnosti i transparentnosti, sa direktnim intervencijama

na sudski sistem u pogledu sudskog portala, rekonstrukcije prostorija i primjene efikasnih procedura. Na kraju, preko Međunarodnog biroa za narkotike i sprovođenje zakona američkog Stejt departmenta, aktivnosti na razvoju kapaciteta sudija, tužilaca i policajaca su unaprijeđene, uporedo sa njihovim Programom podrške civilnom društvu u oblasti krivičnog pravosuđa, koji je podržavao inicijative organizacija civilnog društva za monitoringom u sektoru krivičnog pravosuđa.

Postoje dva analitička dokumenta od najvećeg značaja, s obzirom da obuhvataju sve važne aspekte korupcije: SIDA je finansirala CMI studiju „Korupcija u Crnoj Gori“ (2007), a USAID je finansirao MSI studiju „Procjena korupcije“ (2009). Uporedo sa njima, bilo je više godišnjih istraživanja korupcije „Rizici korupcije u pravosudnom i poslovnom sektoru“ (2011-13), koje sprovodi NVO CEDEM u okviru USAID Programa efikasnog upravljanja. Kompletan spisak projekata vezanih za borbu protiv korupcije može se naći na internet stranici Uprave za antikorupcijsku inicijativu <http://antikorupcija.me/images/stories/download/AC-Project-Matrix-2013-11-27.pdf>.

Prema Indeksu percepcije korupcije Transparency International za 2013. godinu, Crna Gora je na 67. mjestu sa indeksom percepcije korupcije 44. Ovo je napredak u odnosu na 2012. godinu, kada je Crna Gora zauzela 75. mjesto, sa indeksom percepcije korupcije 41. U 2011. godini, Crna Gora je bila rangirana na 66. mjestu. Indeks percepcije korupcije ne daje dovoljno podataka koji bi omogućili da se rezultati zemalja upoređuju tokom vremena.

Administrativni kapaciteti uključeni u proces koordinacije evropskih integracija, uključujući finansijsku pomoć, i dalje su slabi i moraju biti znatno ojačani. Uspostavljanje decentralizovanog sistema upravljanja fondovima EU (DIS) je srednjoročni prioritet Vlade Crne Gore. Nacionalni program za integraciju (NPI) naglašava važnost uspostavljanja i daljeg razvoja transparentnih procedura i odgovornih DIS struktura.

NAZIV PUBLIKACIJE

Korupcija i antikorupcija u Crnoj Gori
2013-2014

IZDAVAČ

Centar za demokratsku tranziciju (CDT)
Vladike Danila 28,
81000 Podgorica, Crna Gora
Tel: +382 20 207 070, 207 071
Tel/fax: +382 20 207 072
Email: cdtmn@t-com.me
www.cdtmn.org

ZA IZDAVAČA

Dragan Koprivica

AUTORI PUBLIKACIJE

Centar za demokratsku tranziciju
Institut Alternativa

PREPRESS I GRAFIČKI DIZAJN

Milovan Papić

ŠTAMPA

AP Print, Podgorica

TIRAŽ

100 primjeraka

CIP Katalogizacija u publikaciji
Nacionalna biblioteka Crne Gore

ISBN 978-9940-583-13-2

COBISS.CG-ID 26991888

ISBN 978-9940-583-13-2



