

PROCJENA NAPRETKA CRNE GORE U ISPUNJAVANJU POLITIČKIH KRITERIJUMA U PREGOVORIMA SA EU

Treći dio: Nezavisne institucije preduslov za borbu protiv korupcije i kriminala

AUTORKA: MILENA GVOZDENOVIĆ ISTRAŽIVAČICE: MILICA KOVAČEVIĆ I BILJANA PAPOVIĆ



B | T | D The Balkan Trust
for Democracy
A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND



ROYAL NORWEGIAN EMBASSY
Belgrade

This project is financially supported by
The Royal Norwegian Embassy in Belgrade.
<https://www.norway.no/en/serbia/>

Realizaciju projekta finansijski je podržala
ambasada Kraljevine Norveške u Beogradu.
<https://www.norway.no/en/serbia/>

PROCJENA NAPRETKA CRNE GORE
U ISPUNJAVANJU POLITIČKIH KRITERIJUMA
U PREGOVORIMA SA EU

Treći dio: Nezavisne institucije preduslov za borbu protiv korupcije i kriminala

AUTORKA: MILENA GVOZDENOVIĆ
ISTRAŽIVAČICE: MILICA KOVAČEVIĆ I BILJANA PAPOVIĆ

PODGORICA, DECEMBAR 2018.

Sadržaj

Uvod	5
Strateški okvir	7
Pravni okvir	11
Institucionalni okvir za prevenciju korupcije	17
Institucionalni okvir za represiju	21
Kakvi su rezultati borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala?	25
Metodologija	31
Izvori i literatura	33
Istraživački centar CDT-a	39

Uvod

Borba protiv korupcije i organizovanog kriminala je jedan od najvažnijih zadataka našeg društva. Ova borba zahtijeva kvalitetnu sinhronizaciju i koordinaciju različitih strateških dokumenata, akcionih planova, zakona i drugih propisa a najvažnije izgradnju nezavisnih i efikasnih institucija. Kompletan sistem mora omogućiti da se na objektiv i mjerljiv način izraze efekti ovih aktivnosti.

Crnogorske vlasti bi trebalo da razmotre izradu nove Strategije za borbu protiv korupcije, jer bi se na taj način obezbijedio kontinuitet politike borbe i nakon završetka pregovora sa Evropskom unijom (EU). Akcioni planovi za poglavlja 23 i 24 čine najvažniji okvir za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala. Nakon četiri godine

njihove primjene, vrijeme je da se revidiraju predviđene mjere i aktivnosti, i obezbijedi mjerenje njihovog učinka na kvalitetniji način.

Na putu ka EU, Crna Gora je sprovela većinu važnih aktivnosti koje su predviđale stvaranje zakonodavnih i institucionalnih preduslova za efikasniju borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala. Međutim, u prethodnom periodu pojedine promjene nekih zakona su predstavljale korak nazad jer suzili prostor za kontrolu u područjima osjetljivim na korupciju. Postoji potreba za izmjenom takvih i drugih zakonskih rješenja, ali se teži dio posla i dalje veže za primjenu zakona u praksi.

Za ostvarivanje praktičnih efekata zakona ključna je izgradnja profesionalnih i nezavisnih institucija. Većina institucija u ovoj oblasti i dalje nema dovoljnu nezavisnost, spremnost niti integritet za kvalitetno obavljanje kontrole.

Entuzijazam koji je postojao prilikom osnivanja Agencije za sprječavanje korupcije (ASK) je bio kratkog daha. Nakon tri godine funkcionisanja, rijetki su oni koji smatraju da je ova institucija ispunila svoju svrhu. U nekim djelovima je ostvaren napredak ali u nekim evidentan nazadak.

Nakon veoma komplikovane bezbjednosne situacije na početku godine zabilježeni su pomaci u borbi protiv organizovanog kriminala. Iako ona predstavlja strateški

interes države, jačanje kadrovskih i prostornih kapaciteta Specijalnog državnog tužilaštva (SDT) su se tek ove godine našli na agendi. Pored ovoga, njegov djelokug je preširoko postavljen što se direktno odražava na efikasnost. Ni policija nije zaokružila svoje kapacitete potrebne za ovu borbu.

Postoje velika očekivanja domaće i međunarodne javnosti u pogledu ostvarivanja konkretnih rezultata u ovim oblastima. Značajan je prostor za djelovanje u tom pogledu, a pravi rezultati se ne smiju javljati kao izuzetak nego pravilo. Oni su u našem istraživanju ocijenjeni kao bolji u odnosu na prethodnu godinu, ali su još uvijek značajno ispod očekivanog nivoa.

Iskazano u brojevima, prosječna ocjena trenutnog stanja u oblasti borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala je 2,55. Najbolje je ocijenjen zakonodavni okvir sa 3,08, a najgore postignuti rezultati u praksi sa 2,13. Eksperti su u prosjeku ocijenili nižom ocjenom rezultate koji su ostvareni u okviru prevencije, u odnosu na represiju korupcije i organizovanog kriminala.

Publikacija koja je pred vama sadrži naša zapažanja i ocjene o napretku Crne Gore u ispunjavanju evropskih

kriterijuma u oblasti borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala. Pored analize koju su sprovedi naši istraživači/ce, razgovarali smo i sa sedam eksperata/kinja iz Crne Gore, za koje smo smatrali da imaju najbolje reference u ovoj oblasti. Oni su nam dali svoja viđenja i mišljenja na ovu temu.

Na kraju, veliku zahvalnost dugujemo ekspertima/kinjama bez čije pomoći ne bi bilo moguće pripremiti ovaj dokument. Hvala i kolegama/icama iz CRTA-a, Metamorfosisa i „Zašto ne?“ za pomoć pri izradi metodologije. Hvala i onim otvorenim državnim institucijama i kolegama iz NVO sektora koji su nam dostavili, za naše istraživanje, dragocjene podatke. A Balkanskom fondu za demokratiju i Ambasadi Kraljevine Norveške hvala na povjerenju i finansijskoj podršci.

Ostajemo otvoreni za sve sugestije, dobronamjerne kritike i rasprave o našem istraživanju. Takođe, spremni smo da za sva pitanja koja smo ocijenili kao problematična ponudimo i konkretna rješenja i time doprinesemo ovom važnom procesu.

CDT tim

Strateški okvir

Akcioni planovi za poglavlja 23 i 24 (AP 23 i AP 24) uz Operativni dokument za sprečavanje korupcije u oblastima od posebnog rizika (Operativni dokument), predstavljaju krovni okvir za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala. Nakon završetka strateškog ciklusa krajem 2014, nije donošen novi strateški dokument koji tretira ovu oblast.¹

Ovaj pristup ne mora da se negativno odrazi na proces, ali postoji rizik kako će se ova borba odvijati nakon završetka pregovora sa EU. Imajući ovo vidu, postavlja se pitanje zašto su se crnogorske vlasti opredijelile za

ovaj način rada budući da se borba protiv korupcije mora dešavati i nakon ispunjena obaveza prema Briselu.

Odsustvo kvalitetnog pristupa planiranju u ovoj oblasti ogleđa se i u nedostatku inicijative Vlade ka inoviranju AP 23 i AP 24. Nakon četiri godine njihove realizacije, ostvareni su važni reformski preduslovi koji su predviđali normativne i institucionalne izmjene. Za nastavak sprovođenja ovih reformi, potrebno je revidirati mjere i aktivnosti iz akcionih planova. Po mišljenju civilnog društva, ali i predstavnika institucija, značajan broj predviđenih mjera je zastario.² Takođe, Evropska komisija (EK) je istakla da je uticaj mjera iz Operativnog dokumenta ograničen. Zato je predložila razvoj djelotvornijih planova za sprečavanje korupcije.³

Objektivnu ocjenu ostvarivanja učinka preduzetih mjera značajno otežavaju pojedini, neadekvatno postavljani indikatori uticaja. Neki od njih, zbog svoje nepreciznosti često ne upućuju na to da li je ostvarena svrha predviđene mjere.⁴ Pored toga, Vlada izvještava da se najveći broj mjera iz ovih akcionih planova realizuje “u kontinuitetu”. Nevladin sektor često problematizuje ovu ocjenu, smatrajući da Vlada tehničkim izvještavanjem

— 1
Strategija za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala 2010-2014 i njeni prateći akcioni planovi su istekli krajem 2014.

— 2
Dina Bajramspahić, *Praznine u izvještavanju o reformama u oblasti vladavine prava*, Institut Alternativa, Podgorica, 2018. Dostupno na: <http://media.institut-alternativa.org/2018/07/Brief-izvjes%CC%8Ctavanje.pdf>. Pristupljeno: 29.10.2018.

— 3
Evropska komisija, *Izveštaj za Crnu Goru za 2018. godinu*, Strazbur, 2018. Dostupno na: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/country_report_montenegro_2018.pdf. Pristupljeno: 29.10.2018.

— 4
Dragan Koprivica et al., *Procjena napretka Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU. Prvi dio: Procjena napretka u oblastima pravosuđa, borba protiv korupcije i mediji*, CDT, Podgorica, 2017. Dostupno na: <https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/procjena-napretka-cg-u-pregovorima-sa-eu-2017-predlog-prakticne-politike/>. Pristupljeno: 29.10.2018.

nadomještava nedostatak konkretnih efekata.

Za objektivnu ocjenu kvaliteta reformi, važno je i da Vlada redovno objavljuje sve relevantne informacije i dokumente. Pregovaračke pozicije su po prvi put objavljene 2017. godine. Tabele bilansa rezultata i ekspertske izvještaji su dostupni samo na osnovu interesovanja pojedinih subjekata, a po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama (SPI). Dinamički plan rada na privremenim i završnim mjerilima pregovaračkih poglavlja Crne Gore s Evropskom unijom, koji je Vlada usvojila u februaru, nije javan.⁵

Za razliku od oblasti borbe protiv korupcije, postoji niz sektorskih strategija koje se tiču borbe protiv organizovanog kriminala.

Od januara 2019. stupiće na snagu nova Strategija nacionalne bezbjednosti, Ovaj dokument treba da predstavlja osnov za izradu ostalih strateških dokumenata iz oblasti nacionalne bezbjednosti.⁶ U okviru organizovanog kriminala, najznačajnije prijetnje bezbjednosti su krijumčarenje narkotika, naoružanja, robe, trafikovanje ljudi, korupcija, pranje i falsifikovanje novca i falsifikovanje dokumenata. Terorizam je, u ovom dokumentu, prijetnja niskog intenziteta, ali u samom vrhu prepoznatih rizika po Crnu Goru.

Pored toga, sprovode se i Strategija za borbu protiv trgovine ljudima i Strategija za prevenciju i suzbijanje terorizma, pranja novca i finansiranje terorizma, o čijoj se ispunjenosti izvještava na polugodišnjem nivou. Nova Procjena opasnosti od teškog i organizovanog kriminala (SOCTA) u Crnoj Gori trenutno nije javno dostupna. Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) je odbilo zahtjev za SPI CDT-a kojim je tražen ovaj dokument.⁷ Po informacijama iz Nezvaničnog radnog dokumenta o trenutnom stanju u oblastima poglavlja 23 i 24, u SOCTI se navodi da se u posljednjih pet godina broj organizovanih kriminalnih grupa smanjio sa 20 na 11.

Savjet za vladavinu prava koji prati realizaciju obaveza iz poglavlja 23 i 24 je osnovan 2015. Nema dovoljno informacija o radu ovog tijela budući da nijesu dostupni njegovi zaključci ili preporuke prema državnim organima. Frekvencija održavanja sjednica Savjeta nije komplementarna aktuelnom stanju u oblasti vladavine prava. Sudeći po informacijama sa internet stranice Vlade, ovo tijelo je od svog osnivanja održalo šest sjednica. Savjet se nijednom nije sastajao od juna 2017. godine.

Ulogu u nadozru nad implementacijom AP 23 i 24, ima-

— 5

“Institut alternativa: Vlada krije Dinamički plan”, *Vijesti online*, 04.07.2018. Dostupno na: <http://www.vijesti.me/vijesti/institut-alternativa-vlada-krije-dinamicki-plan-995228>.
Pristupljeno: 29.10.2018.

— 6

Više dostupno na: <http://www.gov.me/biblioteka/strategije/>.
Pristupljeno: 30.10.2018.

— 7

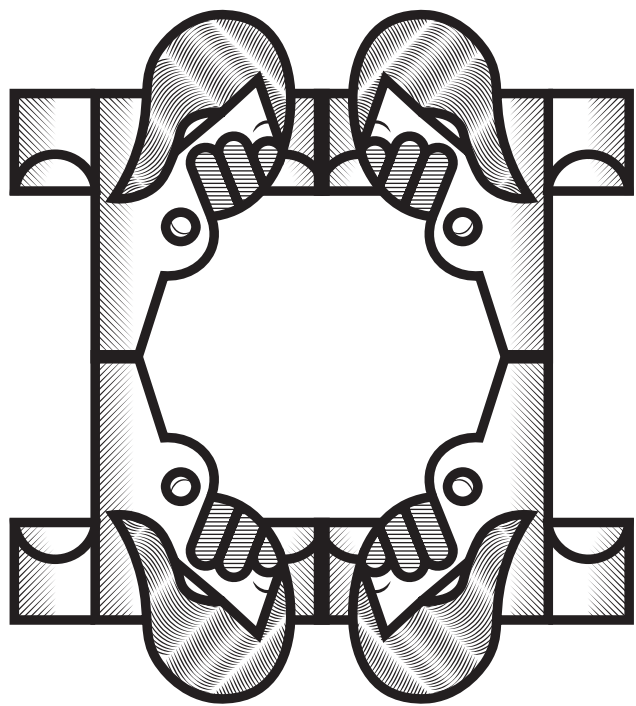
Rješenje Ministarstva unutrašnjih poslova, UPI - 007/18- 6940/4, od 31.10.2018. Pristup SOCTA-i je odbijen pod obrazloženjem su u “završnoj fazi aktivnosti koje se odnose na tehničko sređivanje i prevođenje navedenog dokumenta na engleski jezik”, te da će naknadno biti objavljen na internet stranici MUP-a.

ju i radne grupe za ova poglavlja. U radnoj grupi za poglavlje 23 je sedam članova nevladinog sektora. NVO su isticale da Vlada često ignoriše njihova rješenja, i da im ne dostavljaju potrebna dokumenta.⁸ U radnoj grupi za poglavlje 24 nema predstavnika civilnog sektora.

Eksperti su strateški okvir ocijenili prosječnom ocjenom 2,61.

— 8

Samir Kajošević,
“Vlada ne sluša NVO
u pregovorima”, *Vijesti online*,
03.08.2018. Dostupno na:
<http://www.vijesti.me/vijesti/vlada-ne-slusa-nvo-u-pregovorima-999069>. Pristupljeno:
29.10.2018.



Pravni okvir

Zakonodavni okvir za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala je zaokružen, ali postoji još nekoliko važnih rješenja koje treba dopuniti i unaprijediti. Ova oblast je najbolje ocijenjena u istraživanju, sa prosječnom ocjenom 3,08.

Iako je Crna Gora još 2005. godine ratifikovala Konvenciju Ujedinjenih nacija protiv korupcije, ona još uvijek nije u potpunosti transponovana u nacionalno zakonodavstvo. Nezakonito bogaćenje javnih funkcionera, koje predviđa Konvencija, i dalje nije definisano kao krivično djelo.⁹ Posljednje aktivnosti vlasti u ovom pogledu

se vežu za 2015. godinu, kada je Skupština, na inicijativu NVO sektora, razmatrala uvođenje novog krivičnog djela.¹⁰ Državni organi nijesu adekvatno reagovali, pa ni tri godine kasnije, predlog optimalnog modela za suzbijanje nezakonitog bogaćenja nije dostavljen Skupštini. Na potrebu reakcije na ovom polju ukazuje i EK u okviru svojih godišnjih izvještaja.

Crna Gora se nalazi u četvrtom krugu evaluacije GRECO-a koji se tiče sprečavanja korupcije među poslanicima, sudijama i tužiocima. U oktobru prošle godine je donijet Izvještaj o usaglašenosti, koji sadrži procjenu ispunjavanja obaveza na ovom polju. GRECO je Crnoj Gori uputio ukupno 11 preporuka. Od toga, šest preporuka je primijenjeno, dvije su djelimično primijenjene, a tri nijesu. Neispunjene preporuke se tiču regulacije Etičkog kodeksa poslanika, sastava Sudskog savjeta i disciplinskog okvira za sudije.¹¹

Skupština je krajem prošle godine usvojila izmjene Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja. Izmjene je pripremila radna grupa, u kojoj su, zbog bojkota Skupštine, učestvovali samo predstavnici vladajuće koalicije, usljed čega je izostala kvalitetna

— 9
Konvencija UN
protiv korupcije, član 20.

— 10
Skupština Crne Gore.
Izvještaj sa konsultativnog
saslušanja povodom uvođenja
novog krivičnog djela
„nezakonito bogaćenje javnih
funkcionera” u skladu sa
članom 20 konvencije UN protiv
korupcije, od 28.07.2015.
Dostupno na: <http://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/893/931-5522-00-63-3-15-35-1>.
PDF. Pristupljeno: 23.10.2018.

— 11
GRECO, Izvještaj o
usaglašenosti za Crnu
Goru, 2017. Dostupno na:
<https://www.antikorupcija.me/media/documents/Izvjete%20o%20usaglašenosti%20za%20Crnu%20Goru.pdf>.
Pristupljeno: 23.10.2018.

rasprava o predloženim rješenjima. Izmjenama nijesu obuhvaćeni svi nedostaci na koje je ukazivao OEBS/ODIHR i nevladin sektor, koji su prije svega vezani za povećanje transparentnosti finansiranja partija, sprečavanje koruptivnih djela i stvaranje kvalitetnijih zakonskih preduslova za rad ASK-a na ovom polju. U novembru je formiran Odbor za reformu izbornog i drugog zakonodavstva. Osim poslanika, u radu Odbora trebalo bi učestvuju i predstavnici nevladinog sektora i akademske zajednice.

Zakonom o sprječavanju korupcije su unaprijeđene ranije odredbe Zakona o sprječavanju sukoba interesa, između ostalog, zbog uvođenja zabrane da odbornici vrše javne funkcije u javnim preduzećima i ustanovama.¹² ASK je ovo rješenje nedvosmisleno potvrdila 2016, godine kada je ukazala da bi nastojanja za smanjenje opsega zabrana za odobrnike predstavljala korak nazad. ASK smatra da bi takvo rješenje otvorilo rizik i mogućnost za ostvarivanje neprimjerne koristi.¹³ Međutim, umjesto da se ovakva rješenja primjenjuju, postoje intencije za vraćanje na početno stanje. Poslanici vladajuće partije su predložili izmjene zakona u ovom pravcu¹⁴ ali je on, po in-

formacijama iz medija, poslat na ocjenu EK.¹⁵

Zakon propisuje da ASK može pristupiti podacima na računima bankarskih i drugih finansijskih institucija samo ukoliko za to postoji saglasnost javnog funkcionera. ASK obavlja mahom tehničke provjere izvještaja o imovini funkcionera. Shodno njihovim Pravilima o radu¹⁶, detaljnija kontrola se pokreće ukoliko postoje indicije da je javni funkcioner podnio netačne ili nepotpune podatke, tj. da je došlo do nesrazmjernog uvećanja njegove imovine. Ovo znači da ASK neće provjeravati postojeću imovinu javnog funkcionera, sve dok on ne prijavi promjenu.¹⁷ Ovakva pravna rješenja ne doprinose efikasnijoj provjeri imovini funkcionera, a time ni borbi protiv korupcije.

U oktobru ove godine Vlada je prihvatila nacrt Međunarodnog sporazuma o razmjeni podataka u svrhu provjere izvještaja o imovini. Sporazumom se obezbjeđuje direktna administrativna razmjena podataka koji se odnose na prijavu imovine između devet zemalja, većinom iz regiona.¹⁸ On predstavlja dobru polaznu osnovu za sprovođenje provjere inostrane imovine funkcionera iz Crne Gore.

— 12

Zakon o sprječavanju korupcije, *Sl. list CG, br. 53/2014 i 42/2017 - odluka US*. Član 12.

— 13

Agencija za sprječavanje korupcije. Mišljenje o potrebi izmjena i dopuna člana 12 Zakona o sprječavanju korupcije („Sl. list CG“ br. 53/14). Dostupno na: http://antikorupcija.me/media/documents/Misljenje_clan_12_Zakon_o_sprjecavanju_korupcije.pdf. Pristupljeno: 30.10.2018.

— 14

Skupština Crne Gore. Predlog zakona o izmjeni Zakona o sprječavanju korupcije. Dostupno na: <http://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/427/1715-10569-23-2-18-1.pdf>. Pristupljeno: 30.10.2018.

— 15

Matija Otašević, “Za DPS ništa sporno: Odbornici vlasti da istovremeno budu i direktori?”, *Vijesti online*, 02.06.2018. Dostupno na: <http://www.vijesti.me/tv/za-dps-nista-sporno-odbornici-vlasti-da-istovremeno-budu-i-direktori-991141>. Pristupljeno: 30.10.2018.

— 16

Pravila o radu Agencije za sprječavanje korupcije u dijelu sprječavanja sukoba interesa javnih funkcionera, član 41.

— 17

Ana Đurnić, *Umjesto reformi, status quo: Kontrola imovinskih kartona i sukob interesa u Crnoj Gori*, Institut Alternativa, Podgorica, 2018. Dostupno na: <http://institut-alternativa.org/umjesto-reformi-status-quo-kontrola-imovinskih-kartona-i-sukob-interesa-u-crnoj-gori-2/>. Pristupljeno: 31.10.2018

Propisi za zaštitu zviždača nijesu se pokazali dovoljno efikasnim. Savjet ASK-a je prošle godine usvojio Pravila o radu ASK-a o postupanju po prijavi o ugrožavanju javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije i zahtjevu za zaštitu zviždača. Pravilima se zviždač definiše kao fizičko ili pravno lice koje se preko ovlašćenog lica prijavom obrati Agenciji. Novina je što se predviđa podnošenje prijava zviždača u specifičnim slučajevima van službenih prostorija, po pisanom odobrenju direktora.¹⁹ Međutim, Zakon, niti Pravila, ne omogućavaju da lice direktno otkrije informacije javnosti, već mora prethodno da se obrati prijavom, kako bi stekao status zviždača. Zato je važno da se obezbijedi pravna zaštita za lica koja su se u izuzetnim slučajevima, usljed važnosti date situacije ili informacije, direktno obratili javnosti.²⁰ Savjet ASK je prilikom usvajanja pravila konstatovao da pitanje prava na zaštitu lica povezanog sa zviždačem nije dovoljno regulisano, te da stoga ASK treba inicirati dopunu Zakona.²¹

Iako je Zakon o lobiranju usvojen 2014. godine, a prateći podzakonski akti u toku 2015, on još uvijek nije pokazao efekte u praksi. Iz ASK-a su ukazivali da im izazov

predstavlja nadzor nad sprovođenjem ovog zakona.²²

Izmjene i dopune Zakona o javnim nabavkama iz 2017. godine predstavljaju korak nazad u ovoj oblasti, na šta je ukazivao značajan dio javnosti, ali i EK. U svom posljednjem izvještaju, EK je ukazala na probleme pripreme izmijenjenog zakona od strane *ad hoc* radne grupe, njegovog donošenja bez organizovanja javne rasprave, izuzeća od primjene na javne nabavke male vrijednosti i nabavke u oblasti odbrane i bezbjednosti.²³

Novi Etički kodeks državnih službenika i namještenika je donijet u julu 2018. godine. Njime se ne uređuju pojedinačna pitanja sukoba interesa, korišćenja državne imovine, primanja poklona i usluga i obavljanja političke aktivnosti, iako je većina tih pitanja regulisana u etičkim kodeksima zemalja regiona.²⁴

Izmjenama i dopunama Zakona o SPI od aprila 2017. je regulisana ponovna upotreba informacija, shodno EU standardima. Međutim, istovremeno su kroz amandmane uvedena nova ograničenja pristupa informacijama. Novim odredbama se ograničava pristup informacijama koje predstavljaju poslovnu ili poresku tajnu, što prethodno zakon nije prepoznavao. Time se otvara rizik zloupo-

— 18

Predlog osnove za vođenje pregovora o zaključivanju Međunarodnog sporazuma o razmjeni podataka u svrhu provjere izvještaja o imovini. Dostupno na: http://www.gov.me/sjednice_vlade_2016/91. Pristupljeno: 31.10.2018.

— 19

Pravila o radu Agencije za sprječavanje korupcije o postupanju po prijavi o ugrožavanju javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije i zahtjevu za zaštitu zviždača, članovi 3 i 6.

— 20

Ovakvo rješenje prepoznaje Zakonu o uzbunjivačima Republike Srbije (*Sl.glasnik RS, 128/2014*).

— 21

Saopštenje sa 47. sjednice Savjeta Agencije za sprječavanje korupcije. Dostupno na: <http://www.antikorupcija.me/novosti/saopstenje-sa-47-sjednice-savjeta-agencije-za-sprjecavanje-korupcije-2017-06-14/>. Pristupljeno: 09.11.2018.

— 22

MINA, "ASK: Zakon o lobiranju mora zaživjeti u praksi", *Vijesti online*, 21.06.2018. Dostupno na: <http://www.vijesti.me/vijesti/ask-zakon-o-lobiranju-mora-zazivjeti-u-praksi-993627>. Pristupljeno: 01.11.2018.

— 23

Evropska komisija, Izvještaj za Crnu Goru za 2018. godinu, Strazbur, 2018. Dostupno na: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/country_report_montenegro_2018.pdf. Pristupljeno: 29.10.2018.

— 24

Podatak dobijen kroz Regionalni indeks otvorenosti institucija 2017/2018.

trebe ovog osnova, odnosno mogućnosti neopravdanog proglašavanja dokumenata poslovnom tajnom. Zakon o SPI je sada u koliziji sa Zakonom o tajnosti podataka. U prvom članu Zakona se uvodi izuzeće od njegove primjene u odnosu na informacije za koje postoji obaveza čuvanja tajne. To znači da državni organi više nemaju obavezu da sprovedu test štetnosti za informacije ili dokumente klasifikovane oznakom tajnosti.²⁵ U ovom pogledu, dodatno ograničenje je to što Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama (AZLP) nema ovlašćenja da pristupi dokumentima koji su označeni nekim stepenom tajnosti i preispita njihovo, moguće neopravdano klasifikovanje. Na poziv nevladinog sektora, pet lidera parlamentarnih partija je uputilo Predlog za ocjenu ustavnosti navedene sporne odredbe o izuzeću Zakona.²⁶

Tokom prošle godine su usvojene izmjene i dopune Krivičnog zakonika, kojim je uvedena kazna dugotrajnog zatvora. Ove godine su usvojene nove izmjene i dopune Krivičnog zakonika u odnosu na krivična djela iz oblasti planiranja prostora i izgradnje objekata.²⁷

U slučaju kršenja Zakona o sprječavanju korupcije

predviđa se zabrana vršenja javnih funkcija i poslova državnog službenika u trajanju od četiri godine. Međutim, ne postoji slično rješenje za ona lica koja su sudskom odlukom osuđena zbog nekog koruptivnog krivičnog djela.

EK u svom posljednjem izvještaju naglašava da su zakonski uslovi za pokretanje finansijske istrage pretjerano formalistički, i da treba pripremiti strateški i proaktivan pristup finansijskim istragama. EK takođe ukazuje da Crna Gora, u skladu sa pravnom tekovinom EU, treba da se fokusira na prošireno oduzimanje, oduzimanje imovine od trećeg lica, oduzimanje bez presude i oduzimanje kao privremenu mjeru obezbjeđenja. Pored toga, naglašava se potreba omogućavanja odvijanja finansijske istrage godinama nakon izricanja osuđujuće presude. Konačno, u Izvještaju se i podvlači pitanje kapaciteta Crne Gore za upravljanje imovinom.²⁸ Trajno oduzimanje imovine u Crnoj Gori je ograničeno, s obzirom na to da je uslov osuđujuća presuda za krivično djelo za koje je dozvoljeno oduzimanje imovine. Stoga su iz pravosudnih redova ukazivali na potrebu razmatranja mogućnosti oduzimanja imovine ne samo kroz krivični, već i druge postupke.²⁹

— 25

MANS, *Zakon o slobodnom pristupu informacijama izmijenjen daleko od očiju javnosti: Državne tajne paravan za korupciju*, 2017, Dostupno na: <http://www.mans.co.me/wp-content/uploads/2017/06/AnalizaSPI-jun2017MNE.pdf>.
Pristupljeno: 09.11.2018.

— 26

Dostupno na: <http://www.mans.co.me/wp-content/uploads/2017/05/PredlogUstavnost-SPI.pdf>.

— 27

Dostupno na: <http://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-dru-gi-akti/448/1735-109-33-23-1-18-2-4.pdf>.
Pristupljeno: 09.11.2018.

— 28

Evropska komisija, *Izvještaj za Crnu Goru za 2018. godinu*, Strazbur, 2018. Dostupno na: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/country-report_montenegro_2018.pdf.
Pristupljeno: 29.10.2018.

— 29

PR pres servis, "Potreban mehanizam oduzimanja nezakonito stečene imovine iako neko nije pravosnažno osuđen", *PR centar*, 24.10.2018. Dostupno na: <http://prcentar.me/clanak/potreban-mehanizam-oduzimanja-nezakonito-steene-imovine-iako-neko-nije-pravosnano-osuen/512>.
Pristupljeno: 01.11.2018.

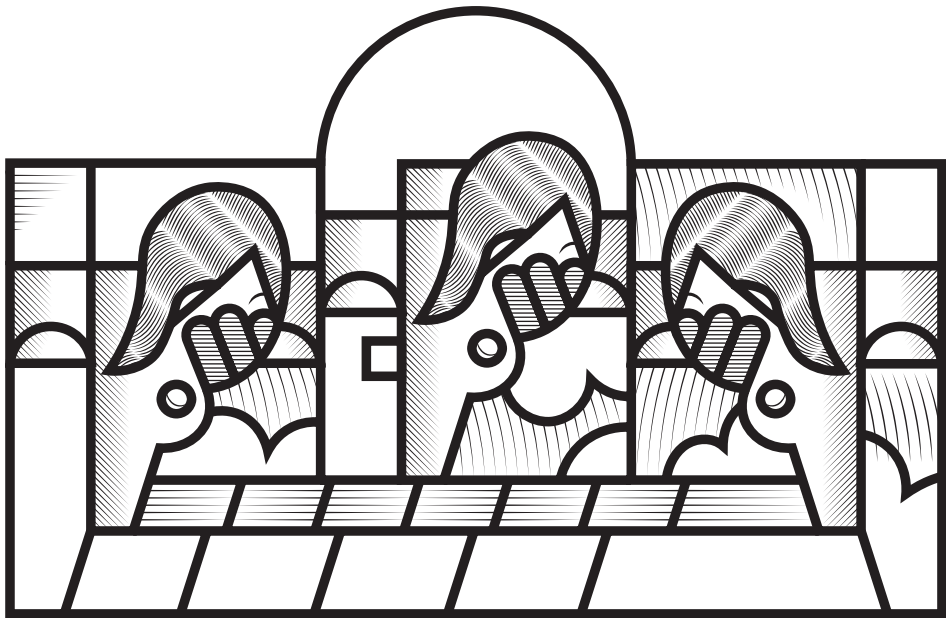
Izmjene i dopune Zakona o sprječavanju pranja novca i finansiranja terorizma su donijete u junu ove godine. Jedna od novina Zakona se tiče utvrđivanja i provjere identiteta klijenta, praćenje poslovnog odnosa i kontrole transakcija, a u odnosu na svaku povremenu transakciju iznad hiljadu eura.³⁰ Osim toga, utvrđen je novi Pravilnik o indikatorima za prepoznavanje sumnjivih klijenata i transakcija kojim su proširene obaveze banaka u pogledu analize i kontrole klijenata iz visokorizičnih zemalja, elektronskih transfera, trgovine virtualnim vaultama itd. Jedna od najznačajnijih novina koju uvodi Pravilnik se tiče indikatora rizika poslovanja sa ofšor zonama.³¹

— 30

Zakon o sprječavanju pranja novca i finansiranja terorizma, *Sl. list CG, br. 33/2014 i 44/2018*. Član 9a.

— 31

Marija Mirjačić, “Banke dobile stroža pravila protiv pranja novca”, *Vijesti online*, 24.10.2018. Dostupno na: <http://www.vijesti.me/vijesti/banke-dobile-stroza-pravila-protiv-pranja-novca-1009552>. Pristupljeno: 01.11.2018.



Institucionalni okvir za prevenciju korupcije

Zakonom o sprječavanju korupcije, koji se primjenjuje od 2016. godine je uređeno funkcionisanje ASK-a, kao samostalnog i nezavisnog tijela koje osniva Skupština. ASK se bavi poslovima sukoba interesa javnih funkcionera, zaštite zviždača, integriteta javne uprave, lobiranja i finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja.³² ASK je od svog osnivanja radila na zahtjevnim aktivnostima koje su ticale stvaranja materijalnih, tehničkih, proceduralnih i kadrovskih preduslova za sprovođenje zakona.

Međutim, nakon tri godine prakse, rijetki su oni koji smatraju da je ASK ispunila svoju svrhu. Ona nije

postala kredibilna institucija koja predstavlja temelj borbe protiv korupcije i kojoj građani vjeruju. ASK nije uspjela da se izbori sa političkim uticajima što je za posljedicu imalo formalističko tumačenje zakona, njegovu neujednačenu primjenu i netransparentnost u radu.

ASK nije razvila kvalitetne kanale za informisanje javnosti. Njena komunikacija sa okruženjem najčešće se svodi na objavljivanje saopštenja, dok su drugi mehanizmi komunikacije mahom izostali. Takođe, sadržaj saopštenog često nije na nivou očekivanja pa izostaju kvalitetna obrazloženja pojedinih odluka i postupanja. Njeni predstavnici nijesu spremni za javnu debatu sa kritičarima. Osim toga, iako je na njihovom sajtu objavljena značajna količina informacija, nerijetko se dešava da one ključne i najvažnije nijesu dostupne javnosti.

Javnost rada Savjeta ASK-a je degradirana izmjenama Poslovnika o radu još 2016, kojim se ograničava učešće NVO.³³

Ove godine Skupština je razriješila članicu Savjeta ASK-a Vanju Čalović Marković, zbog odluke ASK-a prema kojoj je Čalović Marković prekršila Zakon o sprječavanju korupcije.³⁴ Poslanici su se o razrješenju izjasnili prije odluke Upravnog suda, kojom je poništena odluka

— 32
Zakon o sprječavanju korupcije, *Sl. list CG, br. 53/2014 i 42/2017 - odluka US*. Član 14.

— 33
Član 3b Poslovnika o radu Savjeta Agencije za sprječavanje korupcije.

— 34
Odluka Agencije za sprječavanje korupcije, br. UPI-02-01-57/26-2017. Dostupno na: http://antikorupcija.me/media/documents/Odluka_-_Vanja_%C4%86alovi%C4%87_Markovi%C4%87.pdf.

ASK-a. Ovaj proces je i dalje u toku, jer je Čalović Marko-
vić Upravnom sudu podnijela tužbu i protiv nove odluke
ASK.³⁵ Eksperti ističu da ovaj slučaj svjedoči o tome da
ASK ne umije da se nosi sa konstruktivnim kritikama
svog rada. Savjet ASK-a trenutno nema predstavnika
NVO-a.

Kada je riječ o kapacitetima, budžet ASK-a za 2018.
iznosi 1.792.804,00€ što je iznos koji je iznos na ivici za-
konskog minimuma. Shodno kvartalnom izvještaju ASK,
od ukupno 60 popunjena su 54 radna mjesta. EK ističe
određeni napredak u jačanju kapaciteta sektora za finan-
siranje političkih partija i izborne kampanje, i potrebu po-
jačane obuke zaposlenih o zaštiti zviždača i lobiranju.³⁶

U prethodnom periodu su izvršena IT unapređenja, koja
bi trebalo da unaprijede uslove za rad ASK-a. Na internet
stranici pokrenuta je aplikacija za podnošenje prijava ugro-
žavanja javnog interesa koje upućuje na postojanje korup-
cije. Razvijen je mehanizam “slučajnog odabira” funkcionera
za kontrolu izvještaja o imovini. Aplikacija koja olakšava
podnošenje planova integriteta je u upotrebi od oktobra.
Osim toga, radi se na Modulu za kontrolu finansiranja po-
litičkih partija i izbornih kampanja koji bi trebalo da bude u

funkciji do kraja godine. U pogledu razmjene podataka sa
drugim državnim organima, izvršeno je povezivanje sa Mi-
nistarstvom pravde, koje omogućava provjeru da li se lica
koja su donatori izbornih kampanja nalaze u registru kaze-
nene evidencije.³⁷

ASK je ove godine počela da koristi svoja ovlašćenja
za izricanje prekršanih sankcija. U kordinaciji sa Min-
starstvom pravde, ASK je utvrdila obrazac prekršajnog
naloga koji će izdavati, i određen je nadležni službenik.³⁸

Obaveza donošenja planova integriteta je regulisana
Zakonom o sprječavanju korupcije. Zakonom je definisa-
no da plan integriteta sadrži mjere kojima se sprječavaju
i otklanjaju mogućnosti za nastanak i razvoj korupcije i
obezbjeđuje povjerenje građana u njihov rad.³⁹ Iako je
u prikupljanju i analizi planova integriteta urađen veliki
obim posla, zaključci ASK na ovom polju ne ulivaju povje-
renje da politika integriteta daje rezultate. I ovdje imamo
formalistički pristup jer ASK najčešće vjeruje institucija-
ma na riječ. Ne postoji analiza o tome koja su antikoru-
ptivna postupanja pokrenuta na osnovu mjera u planovi-
ma integriteta. Nema riječi o efektima ove antikoru-
ptivne mjere, već samo o urađenim aktivnostima. Na osnovu do

— 35

Veselin Radulović,
”Vanja Čalović Marković
podnijela tužbu protiv
nove odluke ASK”,
MANS, 13.09.2018.
Dostupno na: [http://
www.mans.co.me/
vanja-calovic-markov-
ic-podnijela-tuzbu-pro-
tiv-nove-odluke-ask/](http://www.mans.co.me/vanja-calovic-markovic-podnijela-tuzbu-protiv-nove-odluke-ask/)

— 36

Evropska komisija,
Izvještaj za Crnu Goru
za 2018. godinu, Stra-
zbur, 2018. Dostupno
na: [https://eeas.europa.
eu/sites/eeas/files/coun-
try_report_montene-
gro_2018.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/country-report-montenegro_2018.pdf).
Pristupljeno:
29.10.2018.

— 37

Vlada Crne Gore,
Akcioni plan za
poglavlje 23. Pravo-
sude i temeljna prava:
Polugodišnji izvještaj
januar-jun 2018.

— 38

Agencija za
sprječavanje korupcije.
II kvartalni izvještaj
o sprovođenju Plana
rada Agencije za 2018:
1.april – 30. jun 2018.

— 39

Zakon o sprječavanju
korupcije, član 71.

sada urađenog teško je procijeniti da li je ova mjera ispunila svoju svrhu.

Kada je riječ o oblasti javnih nabavki, postavljen je institucionalni i regulatorni okvir za mehanizme integriteta i konflikta interesa.⁴⁰ U prethodnom periodu su se preduzimali koraci na jačanju ljudskih kapaciteta u institucijama nadležnim za ovu oblast. EK je u posljednjem izvještaju ocjenila kapacitete Uprave za javne nabavke (UJN) nedovoljnim za sprovođenje potrebnih reformi.⁴¹

Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama (AZLP) je zakonom uspostavljena kao samostalan i nezavisan organ. Nezavisnost ovog organa je, nerijetko dovođena u sumnju. Ovo se naročito tiče nedavnog rješenja AZLP-a po kojem parlamentarne partije nijesu obveznici Zakona o SPI, što je Upravni sud poništio. Sud je tada naveo da je AZLP prethodno donosila drugačija rješenja i da je nejasno na osnovu čega je došlo do odstupanja od takve prakse.⁴²

AZLP i dalje ne uspijeva da upotrebu podataka o ličnosti svede pod pravni okvir zaštite. Matični broj u Crnoj Gori je kompromitovan do te mjere da potpuno obesmišljava Zakon o zaštiti podataka o ličnosti. U ovakvoj situa-

ciji postoje ogromne mogućnosti za finansijske i političke zloupotrebe. O tome svjedoči slučaj masovne zloupotrebe ličnih podataka građana prilikom prikupljanja potpisa podrške za predsjedničke izbore. Bez ozbiljne reforme kojom bi se zamijenio matični broj Crna Gora se neće moći uskladiti sa novim politikama EU u ovoj oblasti.^{43 44}

Do prošle godine AZLP nije sprovodila inspekcijski nadzor nad proaktivnim objavljivanjem informacija, pod izgovorom nedostatka kapaciteta. AZLP je izvjestila da je tada nadzor izvršila nad ministarstvima. Efikasnost AZLP-a u ovom dijelu tek treba da se pokaže, budući da postoje brojne institucije koje bez ikakvih posljedica krše princip proaktivnog objavljivanja informacija. Kao rezultat toga javljaju se neujednačeni nivoi transparentnosti državnih organa na horizontalnom i vertikalnom nivou. Istraživanja pokazuju da nivo otvorenosti institucije zavisi od stava prvog menadžera te institucije ili njenog tima, a ne jasne politike države.⁴⁵ Praćenje poštovanja navedenog principa otežava i to što ne postoji baza sa popisom obveznika Zakona o SPI.

Zbog svega navedenog ne treba da začudi niska ocjena naših eksperata od 2,39.

— 40
Evropska komisija, Izvještaj za Crnu Goru za 2018. godinu, Strazbur, 2018. Dostupno na: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/country_report_montenegro_2018.pdf. Pristupljeno: 29.10.2018

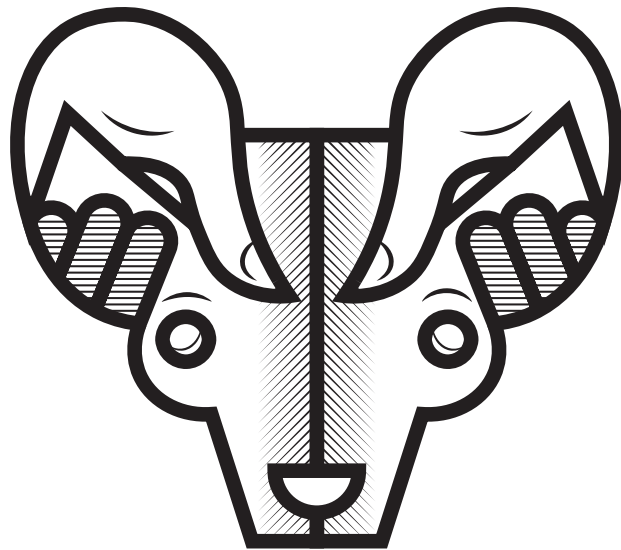
— 41
Isto.

— 42
MANS, “Upravni sud potvrdio: Parlamentarne partije jesu obveznice Zakona o SPI”, 09.07.2018. Dostupno na: <http://www.mans.co.me/upravni-sud-potvrdio-parlamentarne-partije-jesu-obveznice-zakona-o-spi/>. Pristupljeno: 12.11.2018.

— 43
CDT, “JMBG zamijeniti ličnim identifikacionim brojem”, 08.06.2018. Dostupno na: <https://www.cdtmn.org/2018/06/08/jmbg-zamijeniti-licnim-identifikacionim-brojem/>. Pristupljeno: 12.11.2018.

— 44
Prijedlog CDT-a za uvođenje ličnog identifikacionog broja je prepoznat kroz Nacionalni akcioni plan za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu. Ovim dokumentom je predviđena mjera uvođenja “nacionalnog identifikacionog broja”.

— 45
Dragan Koprivica et al., *Otvorenost institucija izvršne vlasti u regionu i Crnoj Gori*, CDT, Podgorica, 2018. Dostupno na: <https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/otvorenost-izvršnih-vlasti-u-cg-i-regionu-2018-predlog-prakticne-politike/>. Pristupljeno: 12.11.2018.



Institucionalni okvir za represiju

Institucionalni okvir za borbu protiv organizovanog kriminala je zaokružen, ali treba raditi na reformi policije koju EK ocjenjuje kao izuzetno potrebnu.⁴⁶

SDT je nadležno za gonjenje učinilaca krivičnih djela organizovanog kriminala, visoke korupcije, pranja novca, terorizma, ratnih zločina i povrede izbornih prava. Od njegovog osnivanja 2015. godine, postepeno su unapređivani kadrovski i administrativni kapaciteti, ali još uvijek nijesu u potpunosti obezbjeđeni uslovi za njegov nesmetan rad.

Rad SDT, u prethodnom vremenskom periodu, obilježen je velikim očekivanjima javnosti. Početni rezultati

koje je ovo tužilaštvo ostvarilo doveli su do političke odluke za proširivanjem njegovog djelokruga na krivična djela protiv izbornih prava što je SDT stavilo pod dodatni pritisak.⁴⁷ Takođe, došlo je do “inflacije” krivičnih prijava i zahtjeva javnosti za brzo postupanje po njima. Ovim je ovo tužilaštvo dovedeno u situaciju da se bavi izrazito velikim brojem slučajeva čime je značajno zamagljena suština njegovog osnivanja – bavljenje samo onim najvažnijim.

Kada ovome dodamo i dvogodišnju kampanju vezanu za predmet pokušaja terorizma nije teško zaključiti da je ovo tužilaštvo radilo u prilično nepovoljnom okruženju. Ključna kritika naših eksperata jesu niske kazne koje je tužilaštvo predlagalo u slučajevima sklapanja sporazuma o priznanju krivice.

Dio javnosti smatra da SDT ima selektivan pristup u pokretanju slučajeva što obrazlažu neaktivnošću ovog tužilaštva kad su u pitanju djela za koja su eventualni učinioci visoki državni funkcioneri. Takođe, pominje se i nejednak tretman pojedinaca koji su u fazi istražnog postupka.

Predstavnici tužilaštva su često ukazivali da nedostatak prostornih kapaciteta utiče na proces njihovog

— 46

Evropska komisija, Izvještaj za Crnu Goru za 2018. godinu, Strazbur, 2018. Dostupno na: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/country_report_montenegro_2018.pdf. Pristupljeno: 29.10.2018

— 47

Biljana Papović, Milica Kovačević, *Uloga specijalnih državnih tužilaštava u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala: Crna Gora, Srbija, Hrvatska*, CDT, 2017. Dostupno na: <https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/uloga-specijalnih-drzavnih-tuzilastava-u-borbi-protiv-kriminala-i-korupcije-2017-predlog-prakticne-politike/>. Pristupljeno: 12.11.2018.

rada.⁴⁸ Ove godine se krenulo u rješavanje ovog problema, s obzirom na to da su državnim budžetom opredijeljena sredstva za izradu projekne dokumentacije za izgradnju nove zgrade Tužilaštva. Planirano je da u novoj zgradi bude smješten SDT zajedno sa još tri tužilaštva koja imaju sjedište u Podgorici.

U SDT-u rade glavni i deset specijalnih tužilaca. Tužilački savjet je nekoliko puta donosio odluke o upućivanju državnih tužilaca na rad u SDT-u. U martu je raspisan oglas za izbor dva nova specijalna tužioca, na osnovu njegove Odluke o proširenju broja tužilačkih mjesta, čime se ukupan broj tužilaca povećava na 12.⁴⁹ Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji u SDT je predviđeno 37 radnih mjesta. EK u svom izvještaju ističe da bi SDT trebalo da izvrši reviziju sistematizacije i obezbjedi dovoljne naknade, kako bi mogao da zapošljava i zadržava stručnjake.⁵⁰ Na potrebu jačanja kadrovskih kapaciteta u SDT-u je ukazala i Skupština prilikom razmatranja izvještaja o radu Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva za 2017.

SDT ima na raspolaganju i Specijalno policijsko odjeljenje (SPO) sa kojim dobro saraduje.⁵¹ Imajući u vidu

broj predmeta kojim se SDT bavi, EK je u posljednjem izvještaju prepoznala potrebu za značajnim poboljšanjem kapaciteta SPO-a. Ekspert EK je u svom izvještaju iz 2017. ukazao da SPO treba da poveća broj svojih službenika na 50.⁵² U međuvremenu, SPO je ojačan kroz prijem još 10 službenika, tako da ukupan broj sada iznosi 30.⁵³ Mediji su polovinom godine izvještavali da je mali broj zainteresovanih policijskih službenika za otvorene pozicije u SPO, jer nijesu menadžerske prirode i uglavnom se svode na prikupljanje podataka.⁵⁴

Nakon formiranja SPO, utihnule su javne polemike i optužbe za opstrukcije između Uprave policije (UP) i SDT-a. Ipak, medijima su se pojavljivale nezvanične informacije o navodnoj lošoj saradnji između SDT-a i kriminalističke policije.⁵⁵

U prvom dijelu 2018. godine izvršene su personalne promjene na čelu UP. Kao ključni razlog za promjene zvanično je navedena pogoršana bezbjednosna situacija u zemlji nastala usljed nedopustive eskalacije "rata" kriminalnih klanova. U posljednjih nekoliko mjeseci, UP, SDT i policije iz drugih zemalja, ostvarili su korake naprijed za zaustavljanje ovih pojava i konačno procesuiranje počilaca.

— 48 I. Perić, D. Drašković, „Tužioci nemaju gdje da rade“, *Pobjeda*, 05.03.2017.

— 49 Vlada Crne Gore, Akcioni plan za poglavlje 23. Pravosuđe i temeljna prava: Polugodišnji izvještaj januar-jun 2018.

— 50 Evropska komisija, Izvještaj za Crnu Goru za 2018. godinu, Strazbur, 2018. Dostupno na: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/country_report_montenegro_2018.pdf. Pristupljeno: 29.10.2018

— 51 „Katnić, Veljović i Baković u Specijalnom policijskom odjeljenju: Još jače protiv kriminala“, *AntenaM*, 18.09.2018. Dostupno na: <https://www.antenam.net/drustvo/93874-katnic-veljovic-i-bakovic-u-specijalnom-policijskom-odjeljenju-jos-jace-protiv-kriminala>. Pristupljeno: 12.11.2018.

— 52 Olivera Lakić, „Specijalnom timu hitno treba još 30 policajaca“, *Vijesti online*, 09.04.2017. Dostupno na: <http://www.vijesti.me/vijesti/specijalnom-timu-hitno-treba-jos-30-policajaca-932868>. Pristupljeno: 12.11.2018.

— 53 European Commission, Non-paper on the state of play regarding Chapters 23 and 24 for Montenegro, Brussels, 2018. Dostupno na: http://www.eu.me/images/nonpaper_Council_doc_WK-13574-2018.doc. Pristupljeno: 19.11.2018.

— 54 Svetlana Đokić, „Kako ojačati Specijalni policijski tim: Razgovara se s policajcima koji su bili šefovi“, *Vijesti online*, 08.06.2018. Dostupno na: <http://www.vijesti.me/tv/kako-ojacati-specijalni-policijski-tim-razgovara-se-s-policajcima-koji-su-bili-sefovi-991955>. Pristupljeno: 19.11.2018.

Iako postoji strateško planiranje kadrovskih resursa UP, ono se u praksi ne sprovodi adekvatno. Prezaposlenost, neraspoređeni kadrovi, neadekvatna starosna, polna i kvalifikaciona struktura su samo neki od problema s kojima se suočava UP u ovom pogledu. Po dostupnim podacima, u Crnoj Gori ima 635 policajaca na 100 hiljada stanovnika, što je znatno iznad evropskog prosjeka.⁵⁶ U UP od 4064 zaposlenih na neodređeno vrijeme, na kraju 2017. je njih 249 bilo neraspoređeno. U toku 2018. njihov broj se smanjio na 179.⁵⁷

Unapređenje kapaciteta za sprovođenje finansijskih istraga u policiji, sudstvu i tužilaštvu je predviđeno po AP 23, i na ovu potrebu EK često upozorava. U prvoj polovini godine je sprovedeno pet dvodnevni obuka na temu finansijskih istraga, na kojima su učestvovali predstavnici sudstva i tužilaštva. Međutim nijesu organizovane obuke inspektora za sprovođenje finansijskih istraga.⁵⁸ Uspostavljen je siguran kanal komunikacije koji služi za razmjenu informacija tokom istraga.⁵⁹

Eksperti su ovu oblast ocijenili prosječnom ocjenom 2,55.

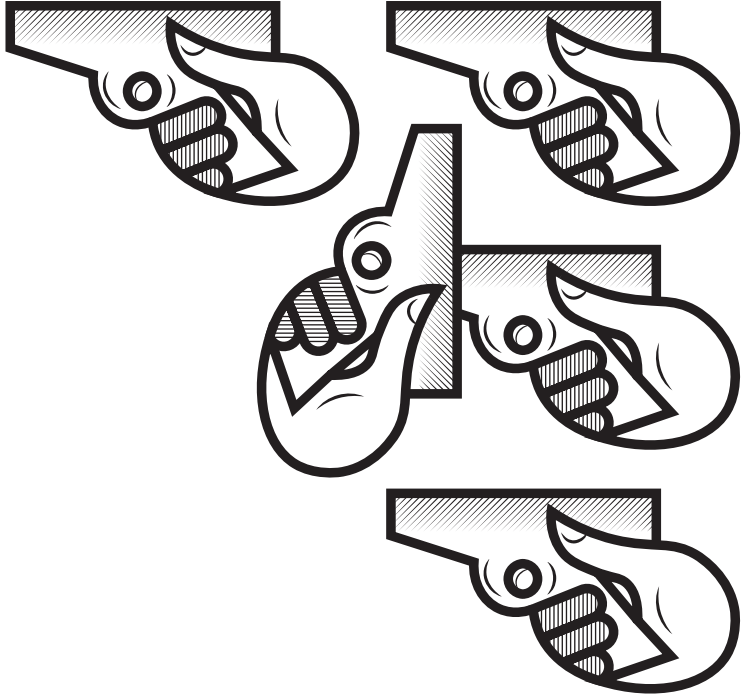
— 55
Mihailo Jovović,
Olivera Lakić,
”Bakoviću svi krivi
osim njega”, *Vijesti
online*, 03.04.2018.
Dostupno na:
<http://www.vijesti.me/vijesti/bakovicu-krivi-svi-osim-njega-982661>.

— 56
Evropska komisija,
Izveštaj za Crnu Goru
za 2018. godinu, Stra-
zbur, 2018. Dostupno
na: <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/country-report-montenegro-2018.pdf>.
Pristupljeno:
29.10.2018

— 57
Državna revizorska
institucija. Izveštaj
o kontrolnoj reviziji
Ministarstva unutrašnjih
poslova, 2018.
Dostupno na: <http://www.dri.co.me/1/doc/Konačan%20izveštaj%20kontrolne%20revizije%20MUP-a.pdf>.
Pristupljeno:
19.11.2018.

— 58
Vlada Crne Gore,
Akcioni plan za
poglavlje 23. Pravo-
sude i temeljna prava:
Polugodišnji izvještaj
januar-jun 2018.

— 59
European Commis-
sion, Non-paper
on the state of play
regarding Chapters 23
and 24 for Montene-
gro, Brussels, 2018.
Dostupno na: http://www.eu.me/images/nonpaper_Council_doc_WK-13574-2018.doc.pdf.
Pristupljeno:
19.11.2018.



Kakvi su rezultati borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala?

Naši eksperti nedvosmisleno smatraju da rezultati koje je ostvarila ASK nijesu na adekvatnom nivou.

EK je navela da u oblasti sprečavanja sukoba interesa postoje značajne slabosti kada je riječ o uvrđivanju činjenica, primjeni zakona, kvalitetu obrazloženja i zaštitnim mjerama za lica na koje se odnose odluke ASK-a. Naši eksperti smatraju da je ASK kompromitovana nizom spornih odluka iz prethodnog perioda, koje dodatno degradiraju povjerenje crnogorskog društva u nezavisnost i nepristrasnost ove institucije.

U javnosti je bilo dosta kritika na rad ASK-a, budući da

su se najpoznatiji slučajevi odnosili na eliminaciju predstavnika NVO sektora iz Savjeta ASK-a, Savjeta Radio Televizije Crne Gore (RTCG) i Savjeta Agencije za elektronske medije (AEM).

Mediji su nerijetko pisali o pojedinačnim slučajevima sumnji u postojanje sukoba interesa⁶⁰ i nespojivosti funkcija⁶¹. Te situacije su se uglavnom ticale zakonske odredbe po kojoj odbornici ne mogu obavljati javne funkcije u javnim preduzećima i ustanovama. U slučajevima gdje je ASK tumačila da nema kršenja zakona izostalo je objavljivanje tih mišljenja, koja nijesu dostupna ni po SPI-ju.⁶²

Kvalitet rada ASK-a u oblasti sprečavanja konflikta interesa je upitan, imajući u vidu i da ASK prilikom provjere izvještaja o imovini ne provjerava eventualno postojanje sukoba interesa, iako se ta provjera obavlja u istom Sektoru. Tako je ASK čekala na prijavu NVO-a kako bi utvrdila da je ministar evropskih poslova u sukobu interesa, iako je bila u prilici da izvrši ovu provjeru blagovremeno i na sopstvenu inicijativu.

Do oktobra ove godine, ASK je po zahtjevima javnih funkcionera i organa vlasti izdala 129 mišljenja o postojanju sukoba interesa, i 57 javnih funkcionera je podnijelo ostavke.⁶³

— 60

„Sedam odbornika DPS-a istovremeno i direktori“, *Dan*, 02.02.2017. Dostupno na: <https://www.dan.co.me/?nivo=3&rubrika=Podgoricom&clanak=584162&datum=2017-02-02>. Pristupljeno: 20.11.2018.

— 61

Ana Komatina, Tina Popović, „Suhih je godinama na nespojivim funkcijama?“, *Vijesti online*, 08.08.2018. Dostupno na: <http://www.vijesti.me/vijesti/suhih-je-godinama-na-nespojivim-funkcijama-999602>. Pristupljeno: 20.11.2018.

— 62

Ana Đurnić, *Umjesto reformi, status quo: Kontrola imovinskih kartona i sukob interesa u Crnoj Gori*, Institut Alternativa, Podgorica, 2018. Dostupno na: <http://institut-alternativa.org/umjesto-reformi-status-quo-kontrola-imovinskih-kartona-i-sukob-interesa-u-crnoj-gori-2/>. Pristupljeno: 31.10.2018

— 63

Agencija za sprečavanje korupcije. III kvartalni izvještaj o sprovođenju Plana rada Agencije za 2018: 1. jul– 30. septembar 2018.

ASK-u je predata skoro 7.500 izvještaja o imovini do kraja trećeg kvartala. ASK je izvijestila da je dubinska provjera izvještaja, koja predstavlja najviši nivo kontrole, započeta za svega 20 javnih funkcionera.⁶⁴ To ujedno definisano kao okvirni broj funkcionera za koju ASK sprovodi potpune provjere, polazeći od vulnerabilnosti oblasti i položaja na korupciju.⁶⁵ Ove godine je 60% javnih funkcionera dalo saglasnost za pristup bankovnim računima, što je za 10% manje u odnosu na prethodni period. Takva praksa ne postoji među nosiocima najviših funkcija, pa je svega deset članova Vlade je dalo ovu saglasnost.⁶⁶

ASK je ove godine pokrenula 15 istraga za neobjašnjivo bogaćenje, od čega je okončano 12 postupaka bez utvrđenih neregularnosti.⁶⁷

Po osnovu tačnosti i potpunosti podataka, ASK je u drugom kvartalu izvijestila da su u fazi provjere 84 izvještaja, a u trećem je u obradi bilo 416.

Iako su nakon održanih lokalnih i predsjedničkih izbora neki tehnički aspekti kontrole unaprijeđeni, izostao je napredak u pogledu kvaliteta kontrole, odnosno njeni rezultati i efekti. ASK je kao i 2016. godine uzimala kao tačne podatke koje su joj dostavili politički subjekti, čime je došla do veoma upitnih zaključaka o finansiranju pred-

sjedničkih kampanja. Uočeni su primjeri popustljivosti na određena kršenja Zakona ili kašnjenje državnih organa u realizaciji obaveza.⁶⁸ Do oktobra ove godine, ASK je podnijela 27 zahtjeva za pokretanje prekšajnih postupaka.⁶⁹

Eksperti smatraju da je nepovjerenje građana u ASK i dalje opredjeljujući faktor u pogledu podnošenja zahtjeva za zaštitu zviždača. U toku ove godine nije bilo takvih zahtjeva prema ASK-u.

Do kraja trećeg kvartala ove godine, ASK-u je podnijeto ukupno 84 prijava zviždača. Njih 36 je prijavu podnijelo anonimno. Okonačno je ukupno 58 postupaka, od čega 44 po prijavama zviždača i 14 po službenoj dužnosti. Nadležnim tužilaštvima je ustupljeno ukupno 7 prijava.

Primjena Zakona o lobiranju ostaje sporna, iako je ostvaren određeni pomak. Edukativne kampanje i obuke koje je sprovodila ASK nijesu dali rezultate, imajući u vidu mali broj registrovanih lobista i pored toga što se lobiranje svakodnevno odvija. Uz to, nije poznato da je bilo prijava lobiranih lica o pokušaju lobiranja, što je ključni aspekt u pogledu efekata primjene Zakona.

Po podacima ASK-a do kraja oktobra ove godine je u registar lobista upisano šest fizičkih i jedno pravno lice. U 2018. su održana četiri ispita koje je položilo sedam kan-

— 64

Isto.

— 65

Agencija za sprječavanje korupcije. Revidirani Godišnji plan provjere javnih funkcionera i državnih službenika u 2018. godini u skladu sa preporukama eksperata Savjeta Evrope.

— 66

European Commission, Non-paper on the state of play regarding Chapters 23 and 24 for Montenegro, Brussels, 2018. Dostupno na: http://www.eu.me/images/nonpaper_Council_doc_WK-13574-2018.doc.pdf. Pristupljeno: 19.11.2018.

— 67

Isto.

— 68

Biljana Papović, *Nakon tri velika izborna ciklusa: Kako do izbornog integriteta?*, CDT, 2018. Dostupno na: <https://www.cdtmn.org/izbori/izbori-analize/kako-do-izbornog-integriteta-2018-predlog-prakticne-politike/>. Pristupljeno: 20.11.2018.

— 69

Agencija za sprječavanje korupcije. III kvartalni izvještaj o sprovođenju Plana rada Agencije za 2018: 1. jul– 30. septembar 2018.

didata i izdato je toliko sertifikata.⁷⁰

Kao što je navedeno, ASK je ove godine počela da koristi svoja ovlašćenja za izricanje prekršajnih sankcija. Ove godine je izdala četiri prekršajna naloga, od kojih je jedan naplaćen u iznosu od 334 eura.

Do kraja trećeg kvartala, Agencija je podnijela ukupno 382 zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka. Najviše zahtjeva je podnijeto zbog nepredavanja izvještaja o imovini.⁷¹

Eksperti su saglasni da se može govoriti o pojedinačnim rezultatima SDT-a, ali da je u javnosti prevladala percepcija da se ono bavi samo slučajem pokušaja terorizma zbog načina na koji se izvještava o radu SDT-a. S druge strane, postoji nesaglasje među ekspertima da li SDT ima selektivan pristup slučajevima.

Od svog osnivanja, SDT u radu ima veliki broj krivičnih prijava. Tokom prve godine svog rada ono je primilo prijave protiv 12 puta više lica u odnosu na broj prijavljenih 2014. Najveći broj prijava imalo u 2016, što je između ostalog rezultat proširenja nadležnosti SDT-a na krivična djela povrede izbornih prava. Prošle godine SDT je primilo krivične prijave protiv 823 lica, a do kraja prve polovine 2018. protiv 373.⁷²

Iako je bilo za očekivati, sprovedene reforme policije nijesu rezultirale značajnijim povećanjem broja lica protiv kojih ovaj organ podnosi prijave. Međutim, taj broj je na približnom nivou iz perioda 2010-2012.⁷³ Dominantni podnosioci krivičnih prijava su fizička lica, koja u prosjeku podnose prijave protiv gotovo polovine od ukupnog broja učinilaca krivičnih djela.

SDT je u 2017. godini primilo prijave protiv 103 lica za krivična djela iz oblasti organizovanog kriminala, odnosno 532 iz oblasti korupcije. U prvoj polovini 2018. krivične prijave su podnijete protiv 78 lica za krivična djela iz oblasti organizovanog kriminala i 244 zbog krivičnih djela sa elementima korupcije.⁷⁴

Ako poredimo sa brojem krivičnih prijava, broj pokrenutih istraga nije veliki. Prošle godine su donijete naredbe o sprovođenju istrage protiv 68 počinitelja krivičnih djela organizovanog kriminala i 54 visoke korupcije. Do kraja juna su naredbe donijete protiv 64 izvršilaca krivičnih djela organizovanog kriminala, a za visoku korupciju protiv njih šestoro. Istrage protiv najvećeg broja lica se odnose na krivična djela stvaranja kriminalne organizacije, odnosno zloupotrebe službenog položaja.

U 2017. SDT je optužilo 52 lica za organizovani kri-

— 70

Isto.

— 71

Isto.

— 72

Podaci iz izvještaja o radu SDT-a. Dostupni na: http://tuzilastvo.cg.me/index.php/sr-RS/?option=com_content&view=article&id=216.
Pristupljeno: 26.11.2018.

— 73

Dina Bajramspahić, *Iza brojki - Presjek rezultata specijalne borbe protiv organizovanog kriminala i „visoke“ korupcije*, Institut Alternativa, 2018. Dostupno na: <http://media.institut-alternativa.org/2018/07/Iza-brojki-1.pdf>.
Pristupljeno: 26.11.2018.

— 74

Specijalno državno tužilaštvo. Izvještaj o radu za 2017. godinu i Izvještaj o radu za period od 01. januara do 30. juna 2018.

minal, a 14 za visoku korupciju. Do kraja oktobra, SDT je donijelo naredbe o sprovođenju istrage protiv 153 lica za krivična djela organizovanog kriminala i protiv 17 lica za krivična djela visoke korupcije.⁷⁵

Kada je riječ o finansijskim istragama, one su u periodu od decembra 2015. do maja 2018. godine otvorene u ukupno 26 predmeta, protiv 231 fizičkih i deset pravnih lica. Od toga, u 2018. godini su pokrenute finansijske istrage u pet predmeta protiv 36 fizičkih i pet pravnih lica. U posljednje tri godine, SDT je podnijelo ukupno 19 prijedloga za određivanje privremene mjere obezbjeđenja zabrane raspolaganja i korišćenja pokretnih i nepokretnih stvari. Od toga je ukupno četiri zahtjeva za trajno oduzimanje imovine.⁷⁶

Na osnovu sporazuma o priznanju krivice, oduzeta je imovinska korist u ukupnom iznosu od skoro 30 miliona eura.⁷⁷ U javnosti se naročito problematizuje način primjene ovog instituta, odnosno blaga kaznena politika koja ne proizvodi odvratajući efekat.⁷⁸

Eksperti ističu slučaj budvanske grupe kao svijetli primjer rada SDT-a koji se neslavno završio, imajući u vidu da nije došlo do izvršenja presude u odnosu na Svetozara i Miloša Marovića.

Kaznena politika sudova za krivično djelo korupciju je blaga. Sudovi su izricali blaže kazne za korupciju na visokom nivou nego za administrativnu korupciju.⁷⁹ Od 2013. donijeto je ukupno šest osuđujućih presuda za pet javnih funkcionera. Osim u postupku protiv Svetozara Marovića koji je osuđen na minimalnu kaznu, ostalim funkcionerima su izrečene kazne ispod zakonskog minimuma.⁸⁰ Poseban problem predstavlja to što osuđujuće presude nižih sudova u bitnim slučajevima nijesu izdržale provjeru na sudovima viših instanci.⁸¹

Po optuženjima SDT-a, sud je u 2017. donio odluke protiv 27 lica. Do jula ove godine donijete su odluke protiv 21 lica, od čega osuđujuće presude protiv 17 lica, koje su za njih 12 predviđale zatvorske kazne. Kako se ističe u polugodišnjem izvještaju SDT-a, specijalni tužioci su, nezadovoljni kaznenom politikom suda, izjavili žalbe protiv presuda za krivična djela visoke korupcije za četiri lica.

U oblasti javnih nabavki ostaje pitanje efikasnosti sistema kontrole i nadzora. Učešće ugovorenih javnih nabavki u BDP 2017. je iznosio 12.33%. UJN su u 2017. podnijete četiri anonimne prijave za sumnje u postojanje korupcije i dvije prijave za moguć sukob interesa.⁸²

— 75
Vrhovno državno tužilaštvo. Izlaganje Vrhovnog državnog tužioca Ivice Stankovića na XII Nacionalnoj antikorupcijskoj konferenciji održanoj u Podgorici, u hotelu Centre Ville u Podgorici. Dostupno na: <http://tuzilastvo.gov.me/index.php/vrhovno-drzavno-tuzilastvo/govori-vrhovnog-drzavnog-tuzioca>.

— 76
Statistički izvještaj Specijalnog državnog tužilaštva. Dostupno na: [http://tuzilastvo.gov.me/media/files/STATISTIKA%20ZA%20EKSPERTE%20izvjestaj%20SDT\(2\).pdf](http://tuzilastvo.gov.me/media/files/STATISTIKA%20ZA%20EKSPERTE%20izvjestaj%20SDT(2).pdf). Pristupljeno: 26.11.2018.

— 77
Isto.

— 78
M.V.P., “Blagim kaznama podstiču kriminalce”, *Dan*, 13.02.2017. Dostupno na: <https://www.dan.co.me/?nivo=3&rubrika=Hronika&clanak=585904&datum=2017-02-13&naslov=Blagim%20kaznama%20podsti%20E8u%20kriminalce>. Pristupljeno: 26.11.2018.

— 79
Veselin Radulović, Vanja Čalović Marković, *Pravosuđe i borba protiv korupcije: Iza statistike – Analiza pravnog okvira i pravnosnažnih sudskih presuda*, MANS, 2018.

— 80
Isto.

U istoj godini Uprava za inspekcijske poslove je utvrdila značajan broj nepravilnosti, ali je pokrenuto malo prekršajnih priloga. Sprovedeno je 211 inspekcijskih pregleda i utvrđeno je 146 nepravilnosti, od čega je otklonjeno 129. Međutim, izdato je samo 15 prekršajnih naloga.⁸³

Eksperti su rezultate koji se ostvaruju u oblasti borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala ocijenili najnižom prosječnom ocjenom od 2,13.

— 81

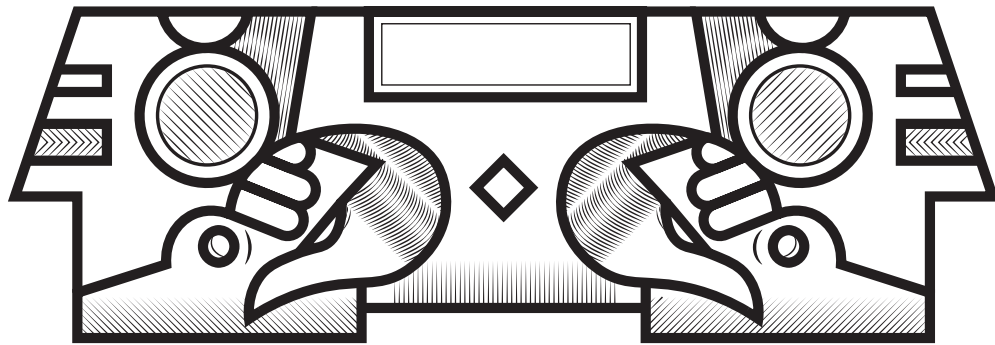
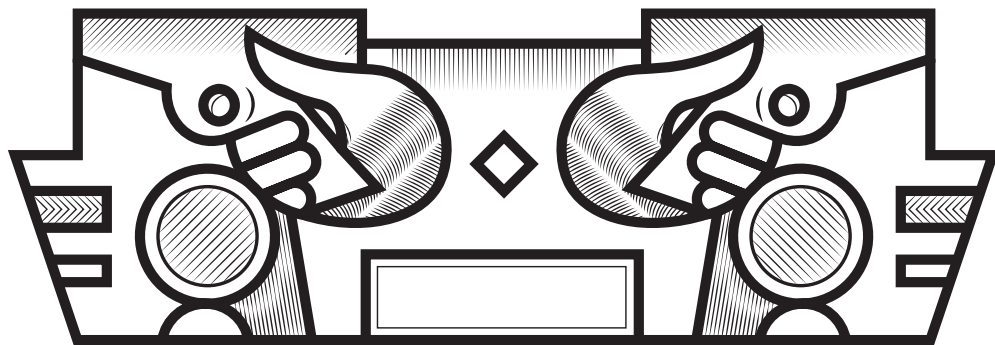
Vrhovni sud je ove godine pravosnažno oslobodio optužbi Duška Šarića i Jovicu Lončara za pranje novca.

— 82

Uprava za javne nabavke. Izvještaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2017. godinu. Dostupno na: <http://www.ujn.gov.me/wp-content/uploads/2018/07/Izvje%C5%A1taj-Vlada-Usvojeni-14.06.2018.-godine.pdf>. Pristupljeno: 27.11.2018.

— 83

Uprava za inspekcijske poslove. Izvještaj o radu Uprave za inspekcijske poslove za 2017. godinu. Dostupno na: <http://www.ujn.gov.me/wp-content/uploads/2018/07/Izvje%C5%A1taj-Vlada-Usvojeni-14.06.2018.-godine.pdf>. Pristupljeno: 27.11.2018.



Metodologija

Crna Gora je ostvarila napredak ka članstvu u EU, ali nam ključni zadaci i obaveza koje treba ispuniti na ovom putu tek predstoje. Napredak ostaje ograničen u ključnim poglavljima koja imaju sveobuhvatni uticaj na pregovore sa EU. U našem istraživačkom fokusu je bilo ispunjavanje političkih kriterijuma – demokratije i vladavine prava - jer smatramo da je stvarni a ne samo formalan napredak u ovoj oblasti jedan od najznačajnijih preduslova demokratskog razvoja Crne Gore.

Istraživanje obuhvata šest oblasti: izbori, pravosuđe, borba protiv korupcije i organizovanog kriminala, mediji i reforma javne uprave, i svaka od njih će biti tretirana u posebnom dokumentu. Oblasti se sastoji od niza podoblasti koji se tiču regulacije strateškog i pravnog okvira, institucionalnog, administrativnog i materijalnog kapaciteta kao i ostvarenih rezultata u praksi. Naše analize sadrže ocjene ispunjenosti kriterijuma do kojih smo došli sabiranjem i artikulisanjem stavova i procjena eksperata koji prate kvalitet implementacije EU standarda, kao i analizom sprovedenih normativnih i institucionalnih reformi i njihovih praktičnih rezultata.

Procjenu napretka u ispunjenju političkih kriterijuma prvi put smo uradili 2017. godine. Tada smo uz pomoć metodologa, dr Martina Brusisa za svaku od navedenih oblasti pripremili je set indikatora, koji služe kao mjerila za procjenu situacije u istraživanim oblastima, i koji zapravo predstavljaju naše razumijevanje onoga što su zahtjevi sadržani u privremenim mjerilima EK.

Nakon prve procjene naš istraživački fokus smo, u 2018. godine, proširili i na druge zemlje regiona pa smo sa kolegama iz CRTA (Srbija), Metamorfozis (Makedonija) i Zašto ne? (Bosna i Hercegovina) usavršili metodologiju na osnovu koje pripremamo ovu procjenu.

Osnova za razvoj indikatora su ključne ocjene i preporuke iz izvještaja Evropske komisije i strategije za “Kredibilnu perspektivu proširenja i pojačanu saradnju EU sa Zapadnim Balkanom”, ali i drugih međunarodnih izvještaja, komparativne studije i istraživanja, akcioni planovi, te brojni međunarodni standardi i prakse i drugi referentni materijali. Ukupan broj indikatora za sve oblasti je 237, dok smo oblast borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala ocjenjivali na osnovu 55 indikatora. Treći dio istraživanja se odnosi na oblast borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala a u toku rada konsultovali smo mišljenja sedam eksperata (predstavnici NVO-a, medija, analitičari, profesori i sl.).

Literatura

Istraživanja i naučni članci

1. Bajramspahić, Dina, *Iza brojki - Presjek rezultata specijalne borbe protiv organizovanog kriminala i „visoke“ korupcije*, Institut Alternativa, 2018. Dostupno na: <http://media.institut-alternativa.org/2018/07/Iza-brojki-1.pdf>. Pristupljeno: 26.11.2018.
2. Bajramspahić, Dina, *Praznine u izvještavanju o reformama u oblasti vladavine prava*, Institut Alternativa, Podgorica, 2018. Dostupno na: <http://media.institut-alternativa.org/2018/07/Brief-izvjes%CC%8Cta-vanje.pdf>. Pristupljeno: 29.10.2018.
3. Đurnić, Ana, *Umjesto reformi, status quo: Kontrola imovinskih kartona i sukob interesa u Crnoj Gori*, Institut Alternativa, Podgorica, 2018. Dostupno na: <http://institut-alternativa.org/umjesto-reformi-status-quo-kontrola-imovinskih-kartona-i-sukob-interesa-u-crnoj-gori-2/>. Pristupljeno: 31.10.2018
4. Koprivica, Dragan, Milena Gvozdrenović, Milica Kovačević, *Otvorenost institucija izvršne vlasti u regionu i Crnoj Gori*, CDT, Podgorica, 2018. Dostupno na: <https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/otvorenost-izvršnih-vlasti-u-cg-i-regionu-2018-predlog-prakticne-politike/>. Pristupljeno: 12.11.2018.
5. Koprivica, Dragan, Milena Gvozdrenović, Milica Kovačević, *Procjena napretka Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU. Prvi dio: Procjena napretka u oblastima pravosuđe, borba protiv korupcije i mediji*, CDT, Podgorica, 2017. Dostupno na: <https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/procjena-napretka-cg-u-pregovorima-sa-eu-2017-predlog-prakticne-politike/>. Pristupljeno: 29.10.2018.
6. MANS, *Zakon o slobodnom pristupu informacijama izmijenjen daleko od očiju javnosti: Državne tajne paravan za korupciju*, 2017, Dostupno na: <http://www.mans.co.me/wp-content/uploads/2017/06/AnalizaSPIjun2017MNE.pdf>. Pristupljeno: 09.11.2018.
7. Papović, Biljana, *Nakon tri velika izborna ciklusa: Kako do izbornog integriteta?*, CDT, 2018. Dostupno na: <https://www.cdtmn.org/izbori/izbori-analize/kako-do-izbornog-integriteta-2018-predlog-prakticne-politike/>. Pristupljeno: 20.11.2018.
8. Papović, Biljana, Milica Kovačević, *Uloga specijalnih državnih tužilaštava u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala: Crna Gora, Srbija, Hrvatska*, CDT, 2017. Dostupno na: <https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/uloga-specijalnih-drzavnih-tuzilastava-u-borbi-protiv-kriminala-i-korupcije-2017-predlog-prakticne-politike/>. Pristupljeno: 12.11.2018.
9. Radulović, Veselin, Vanja Čalović Marković, *Pravosuđe i borba protiv korupcije: Iza statistike – Analiza pravnog okvira i pravnosnažnih sudskih presuda*, MANS, 2018.

Zakoni, izvještaji i javni dokumenti

1. Agencija za sprječavanje korupcije. II kvartalni izvještaj o sprovođenju Plana rada Agencije za 2018: 1. april – 30. jun 2018. Dostupno na: http://antikorupcija.me/media/documents/Drugi_kvartalni_izvje%C5%A1taj_Agencije_za_2018..pdf. Pristupljeno: 30.10.2018.
2. Agencija za sprječavanje korupcije. III kvartalni izvještaj o sprovođenju Plana rada Agencije za 2018: 1. jul– 30. septembar 2018. Dostupno na: http://antikorupcija.me/media/documents/Izvje%C5%A1taj_o_radu_ASK_-_III_kvartal_2018.pdf. Pristupljeno: 30.10.2018.
3. Agencija za sprječavanje korupcije. Mišljenje o potrebi izmjena i dopuna člana 12 Zakona o sprječavanju korupcije („Sl.list CG“ br. 53/14). Dostupno na: http://antikorupcija.me/media/documents/Misljenje_clan_12_Zakon_o_sprjecavanju_korupcije.pdf. Pristupljeno: 30.10.2018.
4. Agencija za sprječavanje korupcije. Revidirani Godišnji plan provjere javnih funkcionera i državnih službenika u 2018. godini u skladu sa preporukama eksperata Savjeta Evrope.
5. Državna revizorska institucija. Izvještaj o kontrolnoj reviziji Ministarstva unutrašnjih poslova, 2018. Dostupno na: <http://www.dri.co.me/1/doc/Konačan%20izvještaj%20kontrolne%20revizije%20MUP-a.pdf>. Pristupljeno: 19.11.2018.
6. European Commission, Non-paper on the state of play regarding Chapters 23 and 24 for Montenegro, Brussels, 2018. Dostupno na: http://www.eu.me/images/nonpaper_Council_doc_WK-13574-2018.doc.pdf. Pristupljeno: 19.11.2018.
7. Evropska komisija, Izvještaj za Crnu Goru za 2018. godinu, Strazbur, 2018. Dostupno na: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/country_report_montenegro_2018.pdf. Pristupljeno: 29.10.2018.
8. GRECO, Izvještaj o usaglašenosti za Crnu Goru, 2017. Dostupno na: <https://www.antikorupcija.me/media/documents/Izvje%C5%A1taj.pdf>. Pristupljeno: 23.10.2018.
9. Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije
10. Odluka Agencije za sprječavanje korupcije, br. UPI-02-01-57/26-2017. Dostupno na: http://antikorupcija.me/media/documents/Odluka_-_Vanja_%C4%86alovi%C4%87_Markovi%C4%87.pdf. Pristupljeno: 01.11.2018.
11. Poslovnik o radu Savjeta Agencije za sprječavanje korupcije, *Sl. list CG, br. 66/2015 i 33/2016*
12. Pravila o radu Agencije za sprječavanje korupcije u dijelu sprječavanja sukoba interesa javnih funkcionera, *Sl. list CG, br. 4/2016 i 17/2017*

13. Pravila o radu Agencije za sprječavanje korupcije o postupanju po prijavi o ugrožavanju javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije i zahtjevu za zaštitu zviždača, *Sl. list CG, br. 38/2017*
14. Predlog osnove za vođenje pregovora o zaključivanju Međunarodnog sporazuma o razmjeni podataka u svrhu provjere izvještaja o imovini. Dostupno na: http://www.gov.me/sjednice_vlade_2016/91. Pristupljeno: 31.10.2018.
15. Skupština Crne Gore. Izvještaj sa konsultativnog saslušanja povodom uvođenja novog krivičnog djela „nezakonito bogaćenje javnih funkcionera” u skladu sa članom 20 konvencije UN protiv korupcije, od 28.07.2015. Dostupno na: <http://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/893/931-5522-00-63-3-15-35-1.PDF>. Pristupljeno: 23.10.2018.
16. Skupština Crne Gore. Predlog zakona o izmjeni Zakona o sprječavanju korupcije. Dostupno na: <http://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/427/1715-10569-23-2-18-1.pdf>. Pristupljeno: 30.10.2018.
17. Specijalno državno tužilaštvo. Izvještaji o radu za 2015, 2016 i 2017 godinu. Izvještaj o radu za period od 01. januara do 30. juna 2018. Statistički izvještaj Specijalnog državnog tužilaštva. Dostupni na: http://tuzilastvocg.me/index.php/sr-RS/?option=com_content&view=article&id=216. Pristupljeno: 26.11.2018.
18. Uprava za javne nabavke. Izvještaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2017. godinu. Dostupno na: <http://www.ujn.gov.me/wp-content/uploads/2018/07/Izvyje%C5%A1taj-Vlada-Usvojeni-14.06.2018.-godine.pdf>. Pristupljeno: 27.11.2018.
19. Uprava za inspekcijske poslove. Izvještaj o radu Uprave za inspekcijske poslove za 2017. godinu. Dostupno na: <http://www.ujn.gov.me/wp-content/uploads/2018/07/Izvyje%C5%A1taj-Vlada-Usvojeni-14.06.2018.-godine.pdf>. Pristupljeno: 27.11.2018.
20. Vlada Crne Gore, Akcioni plan za poglavlje 23. Pravosuđe i temeljna prava: Polugodišnji izvještaj januar-jun 2018.
21. Zakon o sprječavanju korupcije, *Sl. list CG, br. 53/2014 i 42/2017 - odluka US*.
22. Zakon o sprječavanju pranja novca i finansiranja terorzima, *Sl. list CG, br. 33/2014 i 44/2018*
23. Zakonu o uzbunjivačima Republike Srbije, *Sl.glasnik RS, 128/2014*

Novinarski članci/internet izvori

1. CDT, "JMBG zamijeniti ličnim identifikacionim brojem", 08.06.2018. Dostupno na: <https://www.cdtmn.org/2018/06/08/jmbg-zamijeniti-licnim-identifikacionim-brojem/>. Pristupljeno: 12.11.2018.
2. Dokić, Svetlana, "Kako ojačati Specijalni policijski tim: Razgovara se s policajcima koji su bili šefovi", *Vijesti online*, 08.06.2018. Dostupno na: <http://www.vijesti.me/tv/kako-ojacati-specijalni-policijski-tim-razgovara-se-s-policajcima-koji-su-bili-sefovi-991955>. Pristupljeno: 19.11.2018.
3. Jovović, Mihailo, Olivera Lakić, "Bakoviću svi krivi osim njega", *Vijesti online*, 03.04.2018. Dostupno na: <http://www.vijesti.me/vijesti/bakovicu-kri-ivi-svi-osim-njega-982661>.
4. Kajošević, Samir, "Vlada ne sluša NVO u pregovorima", *Vijesti online*, 03.08.2018. Dostupno na: <http://www.vijesti.me/vijesti/vlada-ne-slusa-nvo-u-pregovorima-999069>. Pristupljeno: 29.10.2018.
5. Komatina, Ana, Tina Popović, „Suhih je godina na nespojivim funkcijama?“, *Vijesti online*, 08.08.2018. Dostupno na: <http://www.vijesti.me/vijesti/suhih-je-godinama-na-nespojivim-funkcijama-999602>. Pristupljeno: 20.11.2018.
6. Lakić, Olivera, "Specijalnom timu hitno treba još 30 policajaca", *Vijesti online*, 09.04.2017. Dostupno na: <http://www.vijesti.me/vijesti/specijalnom-timu-hitno-treba-jos-30-policajaca-932868>. Pristupljeno: 12.11.2018.
7. MANS, "Upravni sud potvrdio: Parlamentarne partije jesu obveznice Zakona o SPI", 09.07.2018. Dostupno na: <http://www.mans.co.me/upravni-sud-potvrdio-parlamentarne-partije-jesu-obveznice-zakona-o-spi/>. Pristupljeno: 12.11.2018.
8. MINA, "ASK: Zakon o lobiranju mora zaživjeti u praksi", *Vijesti online*, 21.06.2018. Dostupno na: <http://www.vijesti.me/vijesti/ask-zakon-o-lobiranju-mora-zazivjeti-u-praksi-993627>. Pristupljeno: 01.11.2018.
9. Mirjačić, Marija, "Banke dobile stroža pravila protiv pranja novca", *Vijesti online*, 24.10.2018. Dostupno na: <http://www.vijesti.me/vijesti/banke-dobile-stroza-pravila-protiv-pranja-novca-1009552>. Pristupljeno: 01.11.2018.
10. M.V.P., "Blagim kaznama podstiču kriminalce", *Dan*, 13.02.2017. Dostupno na: <https://www.dan.co.me/?nivo=3&rubrika=Hronika&clan=585904&datum=2017-02-13&naslov=Blagim%20kaznama%20podsticu%20kriminalce>. Pristupljeno: 26.11.2018.
11. Otašević, Matija, "Za DPS ništa sporno: Odbornici vlasti da istovremeno budu i direktori?", *Vijesti online*, 02.06.2018. Dostupno na: <http://www.vijesti.me/tv/za-dps-nista-sporno-odbornici-vlasti-da-istovremeno-budu-i-direktori-991141>. Pristupljeno: 30.10.2018.

12. Perić, I., D.Drašković, „Tužiocima nemaju gdje da rade“, *Pobjeda*, 05.03.2017.
13. PR pres servis, „Potreban mehanizam oduzimanja nezakonito stečene imovine iako neko nije pravosnažno osuđen“, *PR centar*, 24.10.2018. Dostupno na: <http://prcentar.me/clanak/potreban-mehanizam-oduzimanja-nezakonito-steene-imovine-ia-ko-neko-nije-pravosnano-osuen/512>. Pristupljeno: 01.11.2018.
14. Saopštenje sa 47. sjednice Savjeta Agencije za sprječavanje korupcije. Dostupno na: <http://www.antikorupcija.me/me/novosti/saopstenje-sa-47-sjednice-savjeta-agencije-za-sprjecavanje-korupcije-2017-06-14/>. Pristupljeno: 09.11.2018.
15. Veselin Radulović, „Vanja Čalović Marković podnijela tužbu protiv nove odluke ASK“, *MANS*, 13.09.2018. Dostupno na: <http://www.mans.co.me/vanja-calovic-markovic-podnijela-tuzbu-protiv-nove-odluke-ask/>
16. „Institut alternativa: Vlada krije Dinamički plan“, *Vijesti online*, 04.07.2018. Dostupno na: <http://www.vijesti.me/vijesti/institut-alternativa-vlada-krije-dinamicki-plan-995228>. Pristupljeno: 29.10.2018
17. „Katnić, Veljović i Baković u Specijalnom policijskom odjeljenju: Još jače protiv kriminala“, *AntenaM*, 18.09.2018. Dostupno na: <https://www.antenam.net/drustvo/93874-katnic-veljovic-i-bakovic-u-specijalnom-policijskom-odjeljenju-jos-ja-ce-protiv-kriminala>. Pristupljeno: 12.11.2018.
18. „Sedam odbornika DPS-a istovremeno i direktori“, *Dan*, 02.02.2017. Dostupno na: <https://www.dan.co.me/?nivo=3&rubrika=Podgoricom&clanak=584162&datum=2017-02-02>. Pristupljeno: 20.11.2018.

Istraživački centar CDT-a

Istraživački centar CDT-a (IC) je osnovan 2011. godine uz podršku Think Thank Fonda. Cilj IC-a je unapređenje javnih politika, donošenje kvalitetnijih odluka državnih organa, osnaživanje javnog dijaloga i jačanje institucija.

IC u svom radu koristi savremene istraživačke metode i vodi se standardima transparentnosti, objektivnosti i preciznosti. Oslanjajući se na komparativne primjere dobre prakse i praktične rezultate, definiše mjere i preporuke za poboljšanje stanja koje se dostavljaju donosiocima odluka i široj javnosti.

IC je posvećen kontinuiranom usavršavanju sopstvenih kapaciteta i kao mehanizama kontrole kvaliteta naših istraživačkih proizvoda, a u svoj rad, pored CDT tima, uključuje brojne domaće i međunarodne stručnjake kao spoljne saradnike.

Vašoj pažnji preporučujemo sljedeće predloge praktične politike:

O potrebi promjene izbornog zakonodavstva i dostizanja demokratskih standarda fer izbora možete čitati u dokumentima:

Procjena napretka Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU – Prvio dio: Legitimitet i integritet izbora – neophodan korak ka evropskim vrijednostima <https://www.cdtmn.org/2018/11/02/vrijeme-je-da-zatvorimo-poglavlje-fer-izbora/>

Nakon tri velika izborna ciklusa: Kako do izbornog integriteta <https://www.cdtmn.org/izbori/izbori-analize/kako-do-izbornog-integriteta-2018-predlog-prakticne-politike/>

Državna izborna komisija u Crnoj Gori - neuspjeli eksperiment. Neophodni koraci za stvaranje kredibilne institucije <https://www.cdtmn.org/2018/06/21/drzavna-izborna-komisija-neuspjeli-eksperiment/>

Depolitizovana i efikasna izborna administracija – preduslov povjerenja u izbore <https://www.cdtmn.org/wp-content/uploads/2017/02/DIK-Policy-01022017.pdf>

Preporuke za unapređenje rada Agencije za sprječavanje korupcije - Kroz osvrt na zaključke objavljene u izvještaju o kontroli parlamentarnih izbora <https://www.cdtmn.org/izbori/izbori-analize/preporuke-za-unapredjenje-rada-agencije/>

O tome kako napredak Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU vide eksperti u civilnom društvu čitajte u:

Procjena napretka Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU. Drugi dio: Pravosuđe <https://www.cdtmn.org/2018/12/15/nakon-18-godina-reforme-pravosuda-devalvacija-postignuca/>

Procjena napretka Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU. Prvio dio: Legitimitet i integritet izbora – neophodan korak ka evropskim vrijednostima <https://www.cdtmn.org/izbori/izbori-analize/legitimitet-i-integritet-izbora-neophodan-korak-ka-evropskim-vrijednostima-2018-predlog-prakticne-politike/>

O tome kako napredak Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU vide eksperti u civilnom društvu čitajte u:

Procjena napretka Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU. Prvi dio: Procjena napretka u oblastima pravosuđe, borba protiv korupcije i mediji <https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/procjena-napretka-cg-u-pregovorima-sa-eu-2017-predlog-prakticne-politike/>

Procjena napretka Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU. Drugi dio: Procjena napretka u oblastima reforma javne uprave, borba protiv organizovanog kriminala i ljudska prava <https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/procjena-na-napretka-cg-u-pregovorima-sa-eu-2017-predlog-prakticne-politike-ii-dio/>

O tome kako država i lokalne samouprave planiraju razvoj, mjere uspjeh svog rada i šta treba da urade da bi se unaprijedile prakse u ovoj oblasti čitajte u:

Planiranje, mjerenje i izvještavanje kao poluge uspjehnosti Vladinih politika <https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/predlog-prakticne-politike/>

Planiranje, mjerenje i izvještavanje kao poluge uspješnosti lokalnih politika - Na primjeru opština Nikšić i Kotor <https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/upravljanje-za-rezultate-na-lokalnom-nivou-2017-predlog-prakticne-politike/>

Kako država prepoznaje nasilni ekstremizam i kako se protiv njega bori saznajte u dokumentu:

Kako poboljšati sprovođenje Strategije suzbijanja nasilnog ekstremizma? <https://www.cdtmn.org/eu/eu-analize/kako-poboljsati-sprovodjenje-strategije-suzbijanja-nasilnog-ekstremizma-2017-predlog-prakticne-politike/>

PROCJENA NAPRETKA CRNE GORE
U ISPUNJAVANJU POLITIČKIH KRITERIJUMA
U PREGOVORIMA SA EU

TREĆI DIO:
NEZAVISNE INSTITUCIJE
PREDUSLOV ZA BORBU PROTIV
KORUPCIJE I KRIMINALA

AUTORKA: MILENA GVOZDENOVIĆ
ISTRAŽIVAČICE: MILICA KOVAČEVIĆ
I BILJANA PEJOVIĆ

ILUSTRACIJE I PRIJELOM
DEJAN BATRIČEVIĆ

