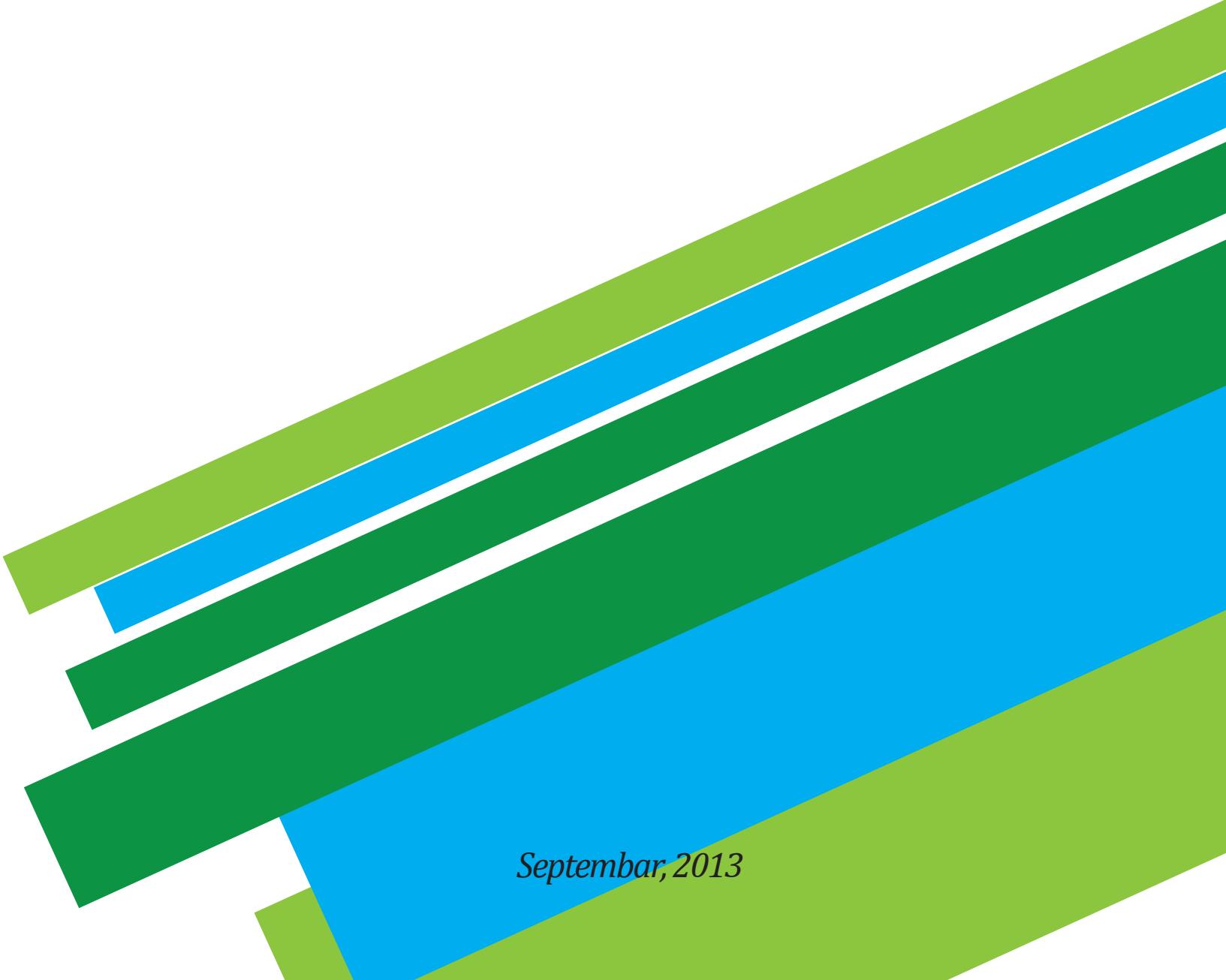




ANALIZA EFEKATA ANTIKORUPCIJSKIH POLITIKA U CRNOJ GORI 2012/2013 - PRIJEDLOZI ZA UNAPRJEĐENJE

A large, stylized graphic element occupies the bottom half of the page, consisting of several thick, diagonal stripes in light green, medium green, blue, and white. It slopes upwards from the bottom left towards the top right.

Septembar 2013

**GODIŠNJI IZVJEŠTAJ O SPROVOĐENJU
ANTIKORUPCIJSKIH POLITIKA
U CRNOJ GORI**

GODIŠNJI IZVJEŠTAJ O SPROVOĐENJU ANTIKORUPCIJSKIH POLITIKA U CRNOJ GORI

Izdavač:

Centar za Monitoring CEMI
Ul Beogradska 32
81 000 Podgorica
e-mail: cemi@t-com.me
www.cemi.org.me

Za izdavača:

Zlatko Vujović

Autori:

mr Ana Selić
mr Nikoleta Tomović
mr Dragan Bojović
mr Vlado Dedović
mr Zlatko Vujović

Dizajn:

Dragana Koprivica

Štampa:

Studio Mouse - Podgorica

Tiraž:

200 kom

Izrada studije je podržana od strane Open Society Foundation - Think Tank Fund-a iz Budimpešte

Napomena:

Izrečeni stavovi pripadaju isključivo autorima i saradnicima i ne predstavljaju nužno zvaničan stav Open Society Foundation - Think Tank Fund-a.

Sadržaj

SAŽETAK	7
UVOD	8
I Dio - Politička korupcija	10
1. Kontrolna uloga Skupštine u procesu borbe protiv korupcije u Crnoj Gori	10
1.1 Karakteristike institucionalnog i pravnog okvira	10
1.2 Zaključci i preporuke za unaprjeđenje	12
2. Finansiranje političkih partija	13
2.1 Karakteristike institucionalnog i pravnog okvira	13
2.2. Učinkovitost institucionalnog i pravnog okvira	15
2.3. Međunarodni standardi	16
2.4 Preporuke za unaprjeđenje	17
3. Sprječavanje sukoba interesa	19
3.1 Karakteristike pravnog i institucionalnog okvira	20
3.2 Učinkovitost institucionalnog i pravnog okvira	21
a) Proširena definicija javnog funkcionera	21
b) Dostavljanje izvještaja o imovini	22
c) Promjene u imovinskom stanju i primanje poklona	22
d) Obavljanje više funkcija	23
e) Provjera prihoda i koordinacija sa drugim institucijama	23
f) Izrečene mjere	24
g) Kapaciteti Komisije	24
3.3. Međunarodni standardi	25
3.4. Zaključci i preporuke	25
II Dio - Ekonomski korupciji	27
1. Javne finansije	27
1.1 Karakteristike institucionalnog i pravnog okvira	27
a) Usvajanje budžeta	27
b) Državna revizija	27
c) Eksterna revizija EU fondova	28
d) Finansijsko upravljanje i kontrola, unutrašnja revizija	29
e) Naplata poreza	29
1.2 Učinkovitost institucionalnog i pravnog okvira	29
a) Usvajanje Budžeta	29
b) Državna revizija	30
c) Eksterna revizija EU sredstava	31
d) Finansijsko upravljanje i kontrola, unutrašnja revizija	31
e) Naplata poreza	32
1.3 Preporuke	32
2. Državna imovina i oduzimanje imovinske koristi	33
2.1 Karakteristike institucionalnog i pravnog okvira	33
2.2 Učinkovitost institucionalnog i pravnog okvira	34
2.3 Međunarodni standardi	37

2.4 Zaključci i preporuke	38
3. Javne nabavke	39
3.1. Karakteristike institucionalnog i pravnog okvira	39
3.2. Učinkovitost institucionalnog i pravnog okvira	42
3.2.1 Ograničenja u regulativi	42
3.2.2 Nedostaci u sprovođenju	43
3.4. Međunarodni standardi	43
3.5 Prijedlozi za unapređenje	44
4. Tržište kapitala	45
4.1 Karakteristike pravnog i institucionalnog okvira	45
4.2 Učinkovitost pravnog i institucionalnog okvira	47
4.2.1 Ograničenja postojećeg sistema kontrole	48
4.3 Preporuke	50
III Dio - Preventivni mehanizmi – integritet i transparentnost	52
1. Planovi integriteta i etički kodeksi	52
1.1 Karakteristike i učinkovitost pravnog i institucionalnog okvira	52
1.2 Preporuke za unapređenje	55
2. Zaštita lica koja prijavljaju korupciju	57
2.1. Karakteristike i učinkovitost pravnog i institucionalnog okvira	57
2.2. Preporuke za unapređenje	59
3. Slobodan pristup informacijama	60
3.1. Karakteristike i učinkovitost pravnog i institucionalnog okvira	60
3.2. Preporuke za unapređenje	64
ZAKLJUČAK	65

SAŽETAK

Ova studija se sastoji iz tri dijela: politička korupcija, ekonomska korupcija i prevencija korupcije i integritet. Pod političkom korupcijom, za svrhu ove studije, se podrazumijeva zloupotreba političkog položaja za sopstvenu korist. U ovoj oblasti smo se koncentrisali na politike koje regulišu oblasti finansiranja političkih partija, sukoba interesa, kao i kontrolne mehanizme za suzbijanje korupcije koje koristi Skupština Crne Gore. Drugi dio je posvećen ekonomskoj korupciji, tj. korupciji u procesu kreiranja i raspolažanja državnim budžetom. U ovom dijelu smo obradili sektore javnih finansijskih, javnih nabavki, tržišta kapitala i državne imovine. U trećem dijelu smo se osvrnuli na preventivne mehanizme i mehanizme izgradnje integriteta, kao što su slobodan pristup informacijama, zaštita osoba koje prijavljaju korupciju, etički kodeksi i planovi integriteta.

U svakom od ovih dijelova smo analizirali karakteristike pravnog i institucionalnog okvira, tj. zakonske i institucionalne izmjene koje su se desile u proteklih godinu dana, rezultate ovih izmjena i propuste koji su uočeni u implementaciji. Na ovaj način smo kvalitativno ocijenili nivo ispunjenosti mjera iz Akcionog plana za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala i identificirali ključne prepreke za uspješnu prevenciju i suzbijanje korupcije. U okviru svake oblasti smo dali i set preporuka za unaprjeđenje, koje podrazumijevaju konkretnе intervencije na zakonodavnom, ili institucionalnom okviru, ili precizniju implementaciju već postojećih mehanizama.

UVOD

Otvaranjem pretpriistupnih pregovora Evropskoj Uniji, Crna Gora je ubrzano nastavila sa reformama pravnog i institucionalnog okvira, naročito u dijelu borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala. Period 2011-2012 se karakterisao posebno aktivnom zakonodavnom djelatnošću, dok u posljednjem periodu možemo da pratimo sprovođenje ovih zakona i njihove učinke.

Centar za monitoring i istraživanje, već drugu godinu za redom, prati efekte anti-korupcijskih politika na nacionalnom nivou i predlaže mjere za njihovo unaprjeđenje. Prva studija je izašla u julu 2012., naišavši na pozitivne reakcije donosilaca odluka i opšte javnosti. Druga studija praktične javne politike „Analiza efekata anti-korupcijskih politika u Crnoj Gori i prijedlozi za unaprjeđenje“ je podržana od strane Fondacije za otvoreno društvo Think Tank Fund-a iz Budimpešte. Ova studija se oslanja na prošlogodišnje rezultate, mjereći napredak u poljima Akcionog plana za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, svrstanim u tri oblasti: Politička korupcija, Ekonomска korupcija i Prevencija korupcije i integritet.

Metodologija za izradu studije je kreirana uz stručnu pomoć Istraživačkog odbora CeMI-ja, koji čine: Drago Kos, član međunarodne Komisije za borbu protiv korupcije u Avganistanu i predsjednik OECD-ove radne grupe za borbu protiv podmićivanja; Marijana Trivunović - međunarodni ekspert za borbu protiv korupcije i konsultant za OSI; Drino Galičić – saradnik na Univerzitetu u Graz-u i konsultant iz oblasti metodologije za brojne međunarodne organizacije. Cilj studije je ispitivanje učinkovitosti anti-korupcijskih politika u Crnoj Gori i formulacija prijedloga za unaprjeđenje kroz analizu relevntrih međunarodnih standarda, kao i uporednih iskustava. Za mjerjenje postignutih učinaka u navedenim oblastima, korišten je set kvantitativnih i kvalitativnih pokazatelja uspjeha, sa ciljem da odgovore na sljedeća pitanja:

- » Kako i koliko su unaprijedeni institucionalni i pravni okvir u proteklih godinu dana?
- » Koji mehanizmi stoje na raspolaganju institucijama za sprovođenje anti-korupcijskih politika? Koliko su ti mehanizmi iskorišteni?
- » Koja su ograničenja postojećih mehanizama?
- » Koliko su crnogorski zakoni u skladu sa međunarodnim standardima u datim oblastima?
- » Šta je potrebno izmijeniti kako bi se uvećala efektivnost postojećih mehanizama i koji novi mehanizmi su neophodni?

U istraživanju smo se suočili sa par metodoloških organičenja:

Akcioni plan za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala obuhvata ogroman broj raznorodnih oblasti, koje je nemoguće detaljno analizirati u jednom dokumentu. Odabrali smo one oblasti za koje smatramo da predstavljaju prioritet u ovom vremenskom periodu.

Uniformne međunarodne standarde i ujednačenu komparativnu praksu je za neke oblasti nemoguće naći zbog čega smo naše preporuke bazirali na specifičnostima svojstvenim sistemu Crne Gore i dostupnim primjerima dobre prakse.

Tehnike za prikupljanje podataka su uključile dubinske intervjuje relevantnih donosilaca odluka, analizu zakonskih tekstova, zahtjeve za slobodan pristup informacijama i analizu medijskih članaka.

Dugotrajna kontrola korupcije je rijetko i dragocjeno dostignuće, koje nije van moći odlučnih i inteligentnih političkih reformatora . Ubijeđeni u ovo, nadamo se da će ova studija predstavljati korisnu potporu svim reformističkim snagama u državi i dati doprinos predstojećim naporima za smanjenje korupcije u Crnoj Gori.

POLITIČKA KORUPCIJA

1. Kontrolna uloga Skupštine u procesu borbe protiv korupcije u Crnoj Gori

1.1 Karakteristike institucionalnog i pravnog okvira

Skupština Crne Gore, nakon posljednjih promjena njenog Poslovnika ojačala je svoju kontrolnu ulogu. Poslovnikom se detaljno definišu kontrolni mehanizmi¹ i način njihove upotrebe. Najefektniji instrument kontrole koji stoji poslanicima na raspolaganju je parlamentarna istraga. Ovaj kontrolni mehanizam propisan je Ustavom Crne Gore, član 109, kojim se utvrđuje da „Skupština može, na prijedlog najmanje 27 poslanika, obrazovati anketni odbor radi prikupljanja informacija i činjenica o događajima koji se odnose na rad državnih organa. Poslovnikom Skupštine Crne Gore² uređuje se postupak primjene ovog kontrolnog mehanizma³. Ovakvo rješenje spada u grupu oštrih kriterijuma i nije saglasno sa dobrim primjerima iz međunarodne prakse gdje se broj poslanika za pokretanje parlamentarne istrage najčešće kreće od jednog poslanika do 1/5 od ukupnog broja poslanika⁴.

Nakon što je uočeno postojanje brojnih procesnih problema u sprovođenju parlamentarne istrage, nakon pokretanja istrage „Slučaj Telekom”, u julu 2012. godine usvojen je Zakon o parlamentarnoj istrazi⁵. Jedan od najvećih nedostataka ovog zakona

1 Kontrolne mehanizme koje Skupština koristi prilikom obavljanja nadzorne funkcije nad radom Vlade grupišemo u dvije grupe: (1) grupa mehanizama prikupljanja informacija o radu vlade i (2) grupa instrumenata efektivne kontrole njenog rada. U prvu grupu ubrajamo: (a) poslaničko pitanje i premijerski sat, (b) parlamentarnu istragu, (c) konsultativno i kontrolno saslušanje. Drugu grupu čine: (a) postupak odlučivanja o nepovjerenju, odnosno povjerenju Vladi i (b) postupak razmatranja interpelacije o radu Vlade.

2 Član 78-82, Poslovnik Skupštine Crne Gore, „Sl. list RCC“, br. 51/06 od 4.8.2006, 66/06 od 3.11.2006, „Sl. list Crne Gore“, br. 88/09 od 31.12.2009, 80/10 od 31.12.2010, 39/11 od 4.8.2011.

3 U cilju sprovođenja parlamentarne istrage, obrazuje se anketni odbor na čijem čelu se nalazi predstavnik opozicije. Anketni odbor raspolaže pravom da traži od državnih organa, pojedinaca i određenih organizacija podatke i obavještenja, a nakon okončanja parlamentarne istrage podnosi izvještaj Skupštini. Kada se prijedlog uvrsti u dnevni red skupštinskog zasjedanja, za donošenje odluke o otvaranju parlamentarne istrage potrebna je podrška većine od ukupnog broja poslanika.

4 O tome više u studiji Hirary, Y., *Tools for parliamentary oversight - A comparative study of 88 national parliament, Inter-parliamentary Union 2007*, str. 41.

5 Zakonom je predviđeno da anketni odbor čini jednak broj poslanika iz parlamentarne većine i opozicije, pri čemu je predsjednik anketnog odbora iz opozicije, a zamjenik iz reda parlamentarne većine. Odluka se donosi „većinom glasova“. Zakon je ovlastio anketni odbor „da traži od svih državnih organa, organa lokalne samouprave, ustanova i pravnih lica da mu dostave na uvid svu dokumentaciju“ koja bi mogla biti u funkciji sprovođenja parlamentarne istrage („Službeni list Crne Gore, broj 38/2012“).

leži u ograničenju anketnog odbora u odnosu na lica koja može pozvati da svjedoče. U Zakonu je utvrđen krug lica koja imaju obavezu da se odazovu pozivu odbora. Ta lica su navedena kao „rukovodeća lica, službenici i namještenici u državnim organima, organima lokalne samouprave, ustanovama, pravna lica, bivši nosioci državnih funkcija u izvršnoj i zakonodavnoj vlasti (Predsjednik Vlade, Skupštine, ministar, poslanik), bivši i sadašnji funkcioneri lokalnih samouprava“. Oni su obavezni da „daju izjave i odgovore na pitanja članova odbora o činjenicama koje su im poznate u vezi sa predmetom parlamentarne istrage“. Definisanjem ovako uskog kruga lica koja imaju obavezu da svjedoče u značajnoj mjeri je ograničen rad anketnog odbora, a samim time i smanjene mogućnosti za uspješno okončanje istrage. Zakonom o parlamentarnoj istrazi nijesu propisane sankcije u slučaju da ova lica odbiju da se odazovu saslušanju ili u slučaju da lažno svjedoče. Ova vrsta obaveznosti i sankcionisanja može se propisati samo Zakonom o parlamentarnoj istrazi, što je istim 2012. godine, propušteno da se učini, a što, sa druge strane, upućuje na potrebu da se sadržina Zakona izmjeni i dopuni.

Primjetna je tendencija da Skupština dodatno jača svoju kontrolnu funkciju, što je dobro, no nekada se u tome pretjera, odnosno izade iz svoje nadležnosti, pa čak i direktno kršeći preporuke EK, kao u slučaju oduzimanja dijela ovlašćenja Savjetu Agencije za elektronske medije⁶. U okviru obavljanja kontrolne funkcije Skupština razmatra izvještaje brojnih institucija koje se bave borbot protiv korupcije, kao što su Komisija za sprečavanje sukoba interesa, Komisija za kontrolu javnih nabavki, Državna revizorska institucija, kao i Tužilačkog i Sudskog savjeta.

Tokom 2012. godine Skupština je sprovedla jednu parlamentarnu istragu, dok je 2013. pokrenuta još jedna istraga koja je okončana takođe tehničkim izvještajem. Obje istrage su bile vezane za slučajeva potencijalnog postojanja korupcije („Telekom“ 2012 i „Snimak“ 2013). Obje parlamentarne istrage su bile snažno medijski praćene, a rad anketnih odbora je bio visoko politizovan. Korišćenje instituta parlamentarne istrage je pokazalo da ga nije moguće koristiti u pitanjima borbe protiv korupcije u kojima su uključeni parlamentarni akteri uslijed visokog stepena politizovanosti i u kojima poslanici isključivo vode računa o partijskim interesima.

U skladu sa izmjenama Poslovnika, u prvoj polovini 2013. godine održane su 4 posebne sjednice Skupštine, od kojih dvije posebne sjednice posvećene premijerskom satu i dvije posebne sjednice posvećene premijerskom satu i poslaničkim pitanjima. Ukupno je postavljeno 25 pitanja predsjedniku Vlade i 111 poslaničkih pitanja, kao i 11 dopunskih pitanja. Na sjednicama radnih tijela održana su 3 kontrolna i 8 konsultativnih saslušanja.

Ono što je takođe prepoznato kao inicijativa kojom se dodatno jača kontrolna uloga Skupštine jeste osnivanje Odbora za antikorupciju kao posebnog radnog tijela u 2012. godini. Ovu ideju su intenzivno zastupale nevladine organizacije MANS i CeMI, kao i dio opozicionih partija. Odbor za antikorupciju sastavljen je od 13 članova: 8 članova su iz parlamentarne većine, a 5 iz opozicije. Ovakav sastav može biti problematičan pri odlučivanju. Takođe, izvjestan problem može biti i to što se Odbor za antikorupciju ne pojavljuje kao matični odbor ni pri razmatranju zakona, ni izvještaja, već samo kao

⁶ U okviru proširivanja svojih nadležnosti Skupština je izmjenila zakonski okvir i obvezala regulatorne agencije da svoje programske i finansijske izvještaje podnose Skupštini na odobrenje, kao i finansijski plan. Problem je dobio posebnu dimenziju u slučaju Agencije za elektronske medije, medijskog regulatora kojem je ovakvim zakonskim promjenama oduzeta nezavisnost. I pored upozorenja Skupština nije iskazala spremnost da usaglasi svoje ponašanje sa preporukama EK.

„zainteresovani odbor“, što umanjuje njegov značaj i oblast djelovanja. Iako su državni organi i druge institucije i organizacije dužne da Odboru za antikorupciju dostavljaju Izvještaj o sprovedenim aktivnostima u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala, čini se da se i ova obaveza selektivno poštuje i ispunjava. Nadležnost⁷ ovog odbora koja se tiče razmatranja pitanja i problema u sproveđenju zakona koji se odnose na borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala i predlaganja njihovih izmjena prilično je široko definisana. Odnos između Nacionalne komisije i Skupštine je neadekvatno regulisan, jer je Skupština u ovom tijelu predstavljena preko predsjednika Odbora za politički sistem i Odbora za finansije i budžet. Ohrabrujuća je odluka Nacionalne komisije da pozove Skupštinu Crne Gore da i predsjednik ovog odbora bude član ove komisije kao međuresorskog tijela. Ipak, čini se da najveću prepreku efikasnom radu Odbora za antikorupciju predstavlja njegova četvrta nadležnost definisana Poslovnikom, a koja nije u dovoljnoj mjeri konkretizovana, jer nije jasno određena procedura daljem razmatranju i procesuiranju podnešenih predstavki. U tom smislu je potrebno izmijeniti poslovnik Skupštine Crne Gore čime bi se Odboru za antikorupciju omogućilo da vrši svoju nadležnost na adekvatan način.

Akcionim Planom za poglavlje 23 (pravosuđe i temeljna prava) date su određene smjernice u cilju unaprjeđenja kontrolnih i nadzornih mehanizama Skupštine u oblasti borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala. Kako bi se dalje jačala preventivna uloga Skupštine u borbi protiv korupcije potrebno je intezivnije korišćenje mehanizama koje novim Poslovnikom Skupštine stoje na raspolaganju u cilju kontrole izvršne vlasti. Veoma važno sredstvo za postizanje ovog cilja svakako je otvoren put građanima da podnose predstavke novoosnovanom Odboru za antikorupciju. Kao posebna preporuka koja se u Akcionom Planu ističe jeste da se obezbijedi uključivanje NVO u agendum antikorupcije, odnosno uključivanje predstavnika NVO u sastav Odbora za antikorupciju u skladu sa utvrđenim pravilima i procedurama.

1.2 Zaključci i preporuke za unaprjeđenje

Da bi se osnažila uloga Skupštine u borbi protiv korupcije i unaprijedile njene kontrolne mogućnosti potrebno je:

1. U okviru ustavnih promjena razmotriti smanjenje potrebnog broja poslanika za podnošenje prijedloga za otvaranje parlamentarne istrage koji će omogućiti da se jedna parlamentarna istraga otvoriti na zahtjev 1/3 poslanika tokom jednog redovnog zasjedanja Skupštine Crne Gore;
2. Unaprijediti sadržinu Zakona o parlamentarnoj istrazi na način što će se u tekstu istog uvrstiti kaznene odredbe koje će se odnositi na nedostavljanje informacija, neodazivanje na poziv za svjedočenje i na neistinito svjedočenje;
3. U zakonskom tekstu proširiti krug lica koja su dužna da se odazovu pozivu anketnog odbora na svjedočenje, odnosno uvesti obavezu da se sva lica moraju odazvati pozivu odbora, dati izjave, odgovarati na pitanja članova odbora o činjenicama koje su im poznate u vezi sa predmetom parlamentarne istrage i

⁷ Odbor ima sljedeće nadležnosti: (1) nadgleda i analizira rad državnih organa, institucija, organizacija i tijela u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala; (2) razmatra pitanja i probleme u sproveđenju zakona koji se odnose na borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala i predlaže njihove izmjene; (3) predlaže dodatne mjere za unapređenje strategija, akcionih planova i drugih dokumenata koji se odnose na borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala; (4) razmatra predstavke i upućuje ih nadležnim organima.

- dostaviti dokumentaciju koju posjeduju;
4. Da Skupština institucionalizuje saradnju sa predstvincima civilnog sektora, odnosno da Odbor za antikorupciju u svom sastavu ima i predstavnike NVO sektora, kako je i predviđeno Akcionim Planom za poglavlje 23;
 5. Da Skupština intezivira korišćenje kontrolnih mehanizama u dijelu provjere implementacije važećih antikorupcijskih zakona, jer upotreba kontrolnih mehanizama treba da rezultira konkretnim zaključcima, mjerama i aktivnostima.

2. Finansiranje političkih partija

Nedostatak jasne vizije države na planu djelovanja u borbi protiv korupcije možda je najjasnije vidljiv na polju finansiranja političkih partija. Česte izmjene zakonodavnog i institucionalnog okvira odraz su nepostojanja održive politike države u ovoj oblasti koja za rezultat ima nezadovoljavajuće učinke u borbi protiv političke korupcije. Ovome u prilog ide i podatak da je u prethodnih petnaest godina čak šest zakona usvojeno u ovoj oblasti, koji su predviđali različite institucionalne mehanizme nadzora a koji su za posljedicu imali brojne improvizacije i neučinkovitost sistema kontrole nad sistemom finansiranja političkih partija.

2.1 Karakteristike institucionalnog i pravnog okvira

U decembru 2011 godine usvojen je posljednji u nizu **Zakona o finansiranju političkih partija**, koji je stupio na snagu u januaru 2012.⁸ Zakon je donesen sa ciljem ostvarivanja zakonitosti i javnosti finansijskog poslovanja političkih partija, a njime se na detaljniji način uređuju se način sticanja i obezbjeđivanja finansijskih sredstava za redovan rad i izbornu kampanju političkih partija i način kontrole finansiranja i finansijskog poslovanja političkih partija. Zakonom o finansiranju političkih partija uvažen je dio preporuka GRECO-a u ovoj oblasti. Izdvojićemo nekoliko rješenja koja predstavljaju unaprjeđenja u ovoj oblasti: (1) uvedene su odredbe kojima se regulišu pitanja nenovčanih donacija; (2) precizirana su pravila koja partijama zabranjuju zloupotrebu javnih resursa (državnih i lokalnih) u vrijeme predizborne kampanje; (3) revidirana je gornja granica za prikupljanje sredstava za vanparlamentarne partije koje nemaju pravo na budžetska sredstava sa dosadašnjih 5% na 10% od ukupnih sredstava koja se izdvajaju za redovan rad parlamentarnih partija; (4) osnažena je revizija finansijskih izvještaja političkih partija kroz uključivanje Državne revizorske institucije. Međutim, novousvojeni Zakon nije otklonio sve manjkavosti na koje je ukazivano u preporukama GRECO-a, EK i civilnog društva.

Predviđajući u uporednim sistemima nepoznat institucionalni sistem kontrole i revizije finansijskog poslovanja političkih partija, zasnovan na ograničenim ovlašćenjima Državne izborne komisije i Državne revizorske institucije, ovaj Zakon je od strane predstavnika državnih institucija i nevladinih organizacija zajednički ocijenjen kao korak unazad u odnosu na prethodno važeći.⁹ Imajući u vidu navedeno, kao i brojne slabosti i nedostatke

⁸ "Službeni list Crne Gore", br. 49/08, 49/10, 40/11, 42/11, 60/11 i 01/12

⁹ U Izvještaju o analitičkom pregledu usklađenosti zakonodavstva za Crnu Goru za poglavlje 23 pregovora Crne Gore i EU – Pravosude i temeljna prava, navedeno je da pravni okvir ne predviđa adekvatan nadzor nad sistemom finansiranja političkih partija, uz identifikovanje brojnih problema u primjeni zakona i neadekvatnu kaznenenu politiku.

koje je Zakon o finansiranju političkih partija pokazao u kratkom periodu primjene, a koji su prepoznati od strane nadležnih institucija i nevladinih organizacija, Vlada Crne Gore je oformila Radnu grupu za izradu novog Zakona o finansiranju političkih partija i izbornih kampanja, čiji su članovi i predstavnici nevladinih organizacija.

Podzakonski akti koji detaljnije razrađuju pojedine odredbe Zakona o finansiranju političkih partija usvojeni su tokom prvih mjeseci 2012. godine.¹⁰

Oblast političkih partija, osim Zakona o finansiranju političkih partija, reguliše i **Zakon o političkim partijama i Zakon o finansiranju predizbornih kampanja za Predsjednika Crne Gore, gradonačelnike i predsjednike opština**.¹¹

Zakon o finansiranju kampanje za izbor Predsjednika Crne Gore, gradonačelnika i predsjednika opština¹² uređuje način sticanja i obezbjeđivanja finansijskih sredstava za izbornu kampanju i način kontrole finansiranja kandidata za izbor Predsjednika Crne Gore, gradonačelnika i predsjednika opštine. Ovaj zakon u sebi sadrži jednu značajnu kontradiktornost u odnosu na Zakon o finansiranju političkih partija – naime, kontrolu i reviziju shodno odredbama ovog zakona vrši interni revizor Ministarstva finanisija u Vladi Crne Gore. Očigledno „sistemsко nesaglasje“ dva zakona u pogledu institucija kojima je povjerena revizija finansiranja izbornih kampanja ogleda se u tome da shodno odredbama Zakona o finansiranju političkih partija, Državna revizorska institucija vrši reviziju završnih računa političkih partija i izvještaja o troškovima izborne kampanje, dok istu vrstu ovlašćenja u pogledu revizije izvještaja o troškovima izborne kampanje kandidata na izborima za Predsjednika Crne Gore, vrši organ izvršne vlasti – Ministarstvo finansija, odnosno njihov ovlašćeni revizor. **Podzakonski akti** koji razrađuju norme Zakona o finansiranju kampanje za izbor predsjednika Crne Gore, gradonačelnika i predsjednika opštine doneseni su od strane Ministarstva finansija tek tokom februara 2013. godine, neposredno uoči izbora za predsjednika Crne Gore, iako se zakon primjenjuje već četiri godine.¹³

Državna izborna komisija i dalje nema razvijene kapacitete za kontrolu finansiranja političkih partija. Ova institucija i dalje raspolaže sa ograničenim ljudskim i tehničkim resursima. U dosadašnjoj praksi primjene Zakona o finansiranju partija DIK je uredno objavljivala izvještaje političkih partija, ali nažalost, njena funkcija je svedena samo na puko informisanje javnosti kroz objavljivanje izvještaja, bez razvijenih kontrolnih mehanizama sadržine navedenih izvještaja.

Sa druge strane **Državna revizorska institucija** ovlašćena je da vrši reviziju završnih računa političkih partija i izvještaja o troškovima izborne kampanje. Shodno

10 Od strane Državne izborne komisije i Ministarstva finansija usvojena su: Pravila o načinu obračunavanja i izvještavanja o nenovčanim prilozima političkih partija; Uputstvo o sadržini izvještaja o prilozima pravnih i fizičkih lica političkim partijama u toku izborne kampanje; Uputstvo o obrascu izvještaja o porijeklu, visini i strukturi prikupljenih i utrošenih sredstava za izbornu kampanju; Pravilnik o obrascu godišnjeg izvještaja o prihodima, imovini i rashodima političke partije.

11 Pored navedenih zakonskih propisa, izborni zakoni, Zakon o izboru odbornika i poslanika (iz 1998. godine sa izmjenama i dopunama), Zakon o izboru predsjednika iz 2007. godine i Zakon o izboru gradonačelnika iz 2003. godine regulišu razne tehničke aspekte sprovodenja različitih izbornih procesa.

12 "Službeni list Crne Gore", br. 8/2009"

13 Od podzakonskih akata, usvojeni su: Uputstvo o obrascima kompletнog Izvještaja o porijeklu, visini i strukturi prikupljenih i utrošenih sredstava za izbornu kampanju; Uputstvo o obrascima Izvještaja o utrošenim budžetskim sredstvima za izbornu kampanju; Uputstvo o obrascima Izvještaja o prihodima i imovini kandidata za izbor Predsjednika Crne Gore.

Zakonu o Državnoj revizorskoj instituciji¹⁴, Državna revizorska institucija je formirana kao kao institucionalna, eksterna, nezavisna, stručna i objektivna kontrola trošenja budžetskih sredstava i upravljanja državnom imovinom u Crnoj Gori. DRI kontroliše pravilnost (zakonitost), ekonomičnost, efektivnost i efikasnost trošenja budžetskih sredstava.

2.2. Učinkovitost institucionalnog i pravnog okvira

U proteklih godinu dana su održani i parlamentarni i predjednički izbori što je pružilo priliku da se testira cijelokupan regulatorni okvir finansiranja političkih partija. DRI je, vršeći reviziju finansijskih izvještaja za parlamentarne izbore, uočila značajan broj nepravilnosti:

Gotovinsko plaćanje: Revizijom finansijskih izvještaja od strane DRI je utvrđeno da su svi podnosioci izbornih lista, njih trinaest, dostavili ovoj instituciji Izvještaje o porijeklu visini i strukturi prikupljenih i utrošenih sredstava za izbornu kampanju za državne i lokalne izbore. Nalazi iz izvještaja govore da su su podnosioci izbornih lista gotovinski isplatili značajan iznos troškova i da pojedini podnosioci pravdanje dijela istih nijesu vršili na osnovu odgovarajuće finansijske dokumentacije. Takođe je utvrđeno da su podnosioci izbornih lista isplaćivali gotovinski, naknade opunomoćenim predstavnicima kao i druge naknade za rad aktivista na terenu na koje nije vršen obračun poreskih obaveza. DRI je u svom izvještaju skrenula posebnu pažnju na to da dostavljeni Izvještaji ne sadrže iznos sredstava prikupljen po osnovu ostvarenog izbornog rezultata, kao ni podatke o utrošku istih sredstava, iz razloga što Ministarstvo finansija raspodjeljuje ova sredstva podnosiocima izbornih lista, tek nakon dobijanja obavještenja od Državne revizorske institucije o dostavi Izvještaja.

Članarina: Samo pet je partija predvidjelo obavezu plaćanja članarine svojim članovima. To su: Demokratska partija socijalista, Socijaldemokratska partija, Bošnjačka stranka, HGI i Pozitivna Crna Gora. Jedna od spornih okolnosti u odlukama o članarini je pitanje na koji način politička partija može da predviđa u odluci o članarini procenat koji će se odbijati od ličnog primanja izabranim funkcionerima u ime partije na lokalnom i nacionalnom nivou po osnovu članarine u političkoj partiji. Na taj način se vrši „prikriveno finansiranje“ političkih partija iz državnog budžeta, jer se član partije odnosno funkcioner u ovom slučaju pojavljuje samo kao posrednik između državnog ili lokalnog budžeta i računa političke partije.

Neregulisanje upotrebe bankarskih kredita političkih partija: Zakon o finansiranju političkih partija ne ulazi u detaljnije razmatranje posebnih pitanja vezanih za kreditna zaduženja političkih partija, poput pitanja kako partije imaju pravo da uzimaju bankarske kredite, u kom obimu ih mogu korisiti, iz kojih ih sredstava i u kom roku mogu vraćati, te način njihovog obezbjeđenja, evidentiranja itd. Državna revizorska institucija je preporučila da se u postupku izmjena i dopuna Zakona uredi pitanje finansiranja aktivnosti izbornih kampanja iz kredita, s tim što bi bilo neophodno utvrditi limit do kog nivoa se podnosioci izbornih lista na ovaj način mogu zadužiti i utvrditi rok i izvor sredstava iz kojih će se vršiti povraćaj istih.

Pozajmice: Zakon o finansiranju političkih partije uopšte ne poznaje institut „pozajmice“ koje političke partije koriste kao jedan vid kreditiranja. U Izvještaju Državne revizorske institucije navedeno je da je revizijom utvrđeno da je jedan broj partija vršio kreditiranje fizičkih lica putem pozajmica, kao i da su partije kreditirane

14 "Službeni list Crne Gore", br. 28/04

putem pozajmica od strane članova partije. Takođe je utvrđeno da pojedine partije iz sredstava za finansiranje redovnog rada parlamentarnih partija plaćaju troškove po osnovu izbornih kampanja. Nalazi revizije govore da su podnosioci izbornih lista izvršili povraćaj pozajmica nakon dobijanja sredstava iz budžeta CG i budžeta lokalnih samouprava po osnovu oslobođenih mandata. S tim u vezi, Državna revizorska institucija je preporučila da je neophodno Zakonom o finansiranju političkih partija detaljnije regulisati pitanje pozajmica, posebno imajući u vidu njihovo učestalo prisustvo u praksi finansijskog poslovanja političkih partija.

Neadekvatna kaznena politika: Državna izborna komisija je u periodu primjene važećeg Zakona o finansiranju političkih podnijela 27 zahtjeva za pokretanje prekršajnih postupaka protiv političkih partija, odnosno odgovornih lica u njima zbog nedostavljanja odluka o visini članarine, odnosno kršenja člana 8 Zakona o finansiranju političkih partija. Pored toga, Državna izborna komisija je u ovom periodu podnijela i 31 zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka protiv političkih partija i odgovornih lica zbog nedostavljanja izvještaja o godišnjim prihodima, imovini i rashodima. Državna revizorska institucija nije podnijela zahtjeve za pokretanje prekršajnih ili krivičnih postupaka po osnovu nepravilnosti u sistemu finansiranja političkih partija i izbornih kampanja.

Ako imamo u vidu da je 2012. godina bila godina parlamentarnih izbora u Crnoj Gori, da je DRI u ovaj proces ušla sa sopstvenim kapacitetima, bez angažovanja novih revizora kojima bi bio povjeren proces revizije finansiranja izbornih kampanja, DRI je iskazala visok stepen nezavisnosti i profesionalnosti u poštovanju obaveza iz Zakona o finansiranju političkih partija, vršeći reviziju, objavljajući izvještaje i upoznajući javnost sa sadržinom istih. Međutim, iako je DRI u dosadašnjoj praksi pokazala visok stepen profesionalnosti i nezavisnosti, većina njenih nalaza je ostala bez konkretnih efekata, jer na adekvatan način nijesu sankcionisana kršenja važećih propisa, niti su drugi nadležni organi preduzimali mjere koje bi doprinijele efikasnoj realizaciji.

Jedna od prepreka efektivnijoj kontroli finansiranja političkih partija je **nedostatak regulative** na osnovu koje se vrši poslovanje partija. Naime, iako su političke partije korisnici budžeta, njihovo poslovanje se vrši na osnovu Zakona o računovodstvu i reviziji, a ne Zakona o DRI. Ministarstvo finansija je trebalo da doneše pravila poslovanja političkih partija, ali to nije urađeno.

Za kontrolu finansiranja predizborne kampanje u toku **predsjedničkih izbora**, u skladu sa Zakonom o finansiranju kampanje za izbor Predsjednika Crne Gore, gradonačelnika i predsjednika opštine, bilo je zaduženo Ministarstvo finansija. Prema navodima predstavnika Ministarstva finansija, nijesu uočene nepravilnosti u procesu revizije izvještaja o finansiranju izborne kampanje kandidata na izborima za Predsjednika Crne Gore.

Ovdje možemo da uočimo značajnu razliku u rezultatima revizije i u kvalitetu izvještaja o reviziji. Izvještaj DRI o finansiranju kampanje za parlamentarne izbore sistematično ukazuje na nedostatke i daje preporuke za korekcije, dok Ministarstvo finansija, objavljuje načelno mišljenje, bez iznošenja detaljnih nalaza.

2.3. Međunarodni standardi

U generalnim **zaključcima Izvještaja o skriningu za poglavlje 23** navodi se da aktuelni zakoni u ovoj oblasti (Zakon o finansiranju političkih partija i Zakon o finansiranju

kampanja za izbor predsjednika Crne Gore, gradonačelnika i predsjednika opštine) ne predviđaju adekvatan nadzor nad sistemom finansiranja političkih partija. Takođe, navodi se da je potrebno dalje osnažiti računovodstvene obaveze i obaveze podnošnja izvještaja političkih partija. Analiza takođe pokazuje da donatori političkih partija nijesu u dovoljnoj mjeri identifikovani. Što se institucionalnog okvira tiče, u Izvještaju se navodi da državna izborna komisija samo objavljuje izvještaje ne baveći se njihovom daljom provjerom i da ne postoji dalje postupanje po ovim izvještajima, kao i da stručni kapaciteti DIK-a moraju biti osnaženi kako bi se obezbijedio potpun, efikasan i nezavisani nadzor. U Izvještaju je iznesen stav da Državna revizorska institucija, zadužena za reviziju godišnjeg završnog računa političkih partija i izvještaja o troškovima predizborne kampanje, nema dovoljan pristup informacijama kao ni kapacitet da uoči prevarno ponašanje. Konačno, Izvještaj o skriningu za poglavlje 23 zaključuje da je do sada, veoma mali broj sankcija izrečen protiv političkih partija zbog kršenja pravila finansiranja. U Izvještaju se preporučuje unaprjeđenje sistema finansiranja političkih partija, kroz pouzdane izvještaje, efikasnu kontrolu i mogućnost sankcionisanja od strane nezavisnog tijela. Preporučuje se i jačanje kapaciteta nadzornih tijela (Državne revizorske institucije i Državne izborne komisije) i osiguranje jasne podjele zadataka i okvir saradnje. Takođe, preporučeno je da se računovodstvene obaveze političkih partija povećaju i da se donacije u naturi ubuduće prijavljuju.

U **Izvještaju GRECO-a iz III kruga evaluacije** konstatuje se da još uvijek u potpunosti nisu ispunjene sljedeće preporuke: 1. Uvođenje jasnih pravila i smjernica za korišćenje javnih resursa za aktivnosti partije i predizborne kampanje; 2. Davanje nezavisnih ovlašćenja i resursa za instituciju koja prati finansiranje političkih partija; 3. Snaženje revizije političkih partija, naročito putem (I) procjene potrebe da se sadašnja pravila prilagode da bi se političkim partijama postavile dosljedne i jasne obaveze revizije, uključujući procjenu postojećeg graničnog iznosa za reviziju računa za kampanje (odnosno da ukupni iznos sakupljenih i utrošenih sredstava iz privatnih izvora tokom jedne izborne kampanje premašuje 50.000 EUR); (II) uvođenja odredaba kojima će se osigurati nezavisnost revizora koji vrše reviziju političkih partija. 4. Da se bolje prilagode postojeće sankcije koje se odnose na povrede pravila o finansiranju u oblasti politike da bi se obezbijedilo da su efikasne, srazmjerne i odvraćajuće, uključujući i širenje skale i spektra mogućih kazni i da se pokriju sva moguća kršenja zakona.

2.4 Preporuke za unaprjeđenje

1. Neophodno je usvojiti novi Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja kojim će se uspostaviti održiv sistem kontrole i revizije finansiranja političkih partija i izbornih kampanja, uz uspostavljanje jasnih procedura za izricanje sankcija političkim subjektima i odgovornim licima za nepoštovanje odredbi zakona. Novi Zakon bi morao sadržati izmjene u sljedećim oblastima:
 - ✓ Kontrolu finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja mora vršiti institucija nezavisna od izvršne vlasti. Kako je trenutno, uslijed nepostojanja političke volje, nemoguće obezbijediti nezavisno i profesionalno ustrojstvo Državne izborne komisije koje bi garantovalo nezavisnost u postupku praćenja finansiranja političkih partija, CeMI je u prethodnom periodu zagovarao uspostavljanje nezavisne **Agencije za borbu protiv korupcije** kojoj bi bile povjerene nadležnosti kontrole finansiranja političkih partija i izbornih kampanja u Crnoj Gori. U AP za poglavlje 23 pregovora Crne Gore EU, kao jedna od mjera za

unaprjeđenje institucionalnog okvira na polju borbe protiv korupcije predloženo je osnivanje nezavisne Agencije za antikorupciju, kojoj bi trebale biti povjerene nadležnosti kontrole finansiranja političkih partija i izbornih kampanja. Agencija bi trebala da sprovodi istražne radnje u postupku kontrole finansijskog poslovanja, a ne samo računovodstvenu kontrolu raspolaganja budžetskim sredstvima. To znači da treba uvesti mogućnost administrativne istrage za Agenciju, što bi značilo sprovođenje istraživanje poslovanja drugih subjekata (kako privrednih, tako i fizičkih) koji su povezani sa političkim partijama, saslušanje pojedinaca koji su dužni da se odazovu pozivu. Jedino se kroz uspostavljanje mogućnosti jednog ovakvog istražnog mehanizma Agencije za borbu protiv korupcije može postići puna kontrola finansijskog poslovanja partija.

- ✓ Novi Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja treba da sadrži rješenja kojim će se prilagoditi postojeće sankcije koje se odnose na povrede pravila o finansiranju političkih partija i izbornih kampanja na način da budu efikasne, srazmjerne i odvraćajuće, uključujući i širenje skale i spektra mogućih kazni u skladu sa preporukama GRECO-a u ovoj oblasti. U ovom dijelu neophodno je razmotriti uvođenje novih oblika sankcija poput gubitka sredstava iz javnih izvora, diskvalifikacije, novčane kazne i kazne zatvora za ozbiljne povrede zakona;
 - ✓ U skladu sa preporukom DRI, potrebno je Zakonom o finansiranju političkih partija precizno urediti pitanje pozajmica koje pojedine partije koriste kao vid kreditiranja;
 - ✓ Shodno preporuci DRI, Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja treba da uredi pitanje finansiranja aktivnosti izbornih kampanja putem bankarskih kredita, s tim što bi bilo neophodno utvrditi limit do kog nivoa se podnosioci izbornih lista na ovaj način mogu zadužiti i utvrditi rok i izvor sredstava iz kojih će se vršiti povraćaj istih;
 - ✓ U skladu sa preporukom DRI, potrebno je da se Zakonom o finansiranju političkih partija utvrde svi vidovi finansiranja političkih partija i da nadležni organ na jedinstven način reguliše pitanje obezbjeđivanja prostora za obavljanje djelatnosti političkih partija, kako na državnom tako i na lokalnom nivou;
2. Neophodno je razmotriti usvajanje posebnog zakona koji će tretirati sve segmente pojave zloupotrebe državnih resursa, prvenstveno u pogledu jasnih definicija svih oblika zloupotreba javnih resursa tokom izbornih procesa, uspostavljanja jasnih institucionalnih mehanizama kontrole ove pojave i adekvatne kaznene politike. Takođe, kontrolu i procesuiranje slučjeva zloupotrebe državnih resursa tokom izbornih procesa treba povjeriti Agenciji za borbu protiv korupcije, koja bi realizovala ovu svoju nadležnost u saradnji sa policijskim i tužilačkim organima.
3. Neophodno je unaprijediti stepen poštovanja i primjene preporuka predloženih od strane Državne revizorske institucije iz izvještaja o reviziji godišnjeg finansijskog izvještaja parlamentarnih političkih partija. Posebno treba uzeti u obzir sljedeće preporuke DRI koje moraju da budu adekvatno sprovedene:
- ✓ Potrebno je da subjekti revizije efikasnim sistemom unutrašnjih kontrola osiguraju zakonito, ekonomično i uspješno upravljanje finansijskim sredstvima i drugom imovinom i povećaju odgovornost osoba uključenih u raspolaganje finansijskim sredstvima i drugom imovinom.

- ✓ Shodno ranijim preporukama DRI i CeMI, Skupština CG treba da vrši prenos sredstava za finansiranje rada poslaničkih klubova na žiro račun partija na način da ne dolazi do prekoračenja zakonom utvrđenog limita od 0,5% iznosa tekućeg budžeta, utvrđenog Zakonom o finansiranju političkih partija. Stoga, finansiranje zaposlenih u poslaničkim klubovima treba vršiti na teret sredstava odobrenih za redovno finansiranje partija ili da Skupština preuzme obavezu prema zaposlenim u poslaničkim klubovima na način što će direktno vršiti isplatu zarada ovim licima.
 - ✓ U cilju poboljšanja fiskalne discipline i efikasnijeg upravljanja finansijskim sredstvima potrebno je da se prihodi koje subjekti revizije ostvaruju po svim osnovima uplaćuju na njihov glavni račun.
4. Neophodno je povećati efikasnost primjene kontrolnih mehanizama institucija ovlašćenih za praćenje primjene Zakona o finansiranju političkih partija.
 5. Neophodno je obezbijediti veći nivo poštovanja odredbi Zakona o finansiranju političkih partija od strane lokalnih samouprava.
 6. Izmjeniti ili dopuniti pojedine podzakonske akte koje je donijela DIK. U ovom smislu je neophodno dopuniti Obrazac za izvještavanje o donacijama fizičkih lica, podacima koji olakšavaju identifikaciju donatora.
 7. Neophodno je preispitati zakonitost odluka o članarinama pojedinih političkih partijama u kojima je predviđen procenat koji će se odbijati od ličnog primanja izabranim funkcionerima u ime partije na lokalnom i nacionalnom nivou po osnovu članarine u političkoj partiji, jer se na taj način vrši prikriveno finansiranje političkih partija iz javnih sredstava. Takođe, ovaj vid finansiranja političkih partija je prepoznat kao jedan od oblika zloupotrebe državnih finansijskih resursa.
 8. Smanjiti visinu članarine – najviše 50 eura na godišnjem nivou, što predstavlja jedno realno ograničenje koje bi spriječilo mogućnost zloupotreba. Takođe je potrebno u zakonu definisati da članarina spada pod važeća ograničenja ukupnog davanja fizičkog lica, tj. da zbir članarine i donacije fizičkog lica ne može preći iznos od 2000 eura.
 9. Usaglasiti institucionalni i pravni okvir u oblasti finansiranja političkih partija na bazi preporuka iz Izvještaja o analitičkom pregledu usaglašenosti zakonodavstva za poglavlje 23 pregovora Crne Gore i EU i sa preporukama GRECO-a (*Izvještaj o usaglašenosti za Crnu Goru – Treći krug evaluacije 2012*) koje su do sada djelimično primjenjene.
 10. Vrlo je bitno da Ministarstvo finansija, u što kraćem roku usvoji pravila poslovanja političkih partija, koja bi omogućila ujednačenu praksu i efektivniju kontrolu ovog procesa.

3. Sprječavanje sukoba interesa

Sprječavanje sukoba interesa je jedna od najosjetljivijih područja borbe protiv korupcije, a regulacija ove oblasti je jako sporo napredovala kroz devetogodišnju evoluciju. Prvi Zakon o sprječavanju sukoba interesa je usvojen 2004, a od tada je mijenjan dva puta, postepeno šireći subjekte obuhvaćene Zakonom, kao i nadležnosti i ovlašćenja organa koji ga implementira.

3.1 Karakteristike pravnog i institucionalnog okvira

Zakon o sprečavanju konflikta interesa¹⁵, posljednji put je izmijenjen i dopunjeno u avgustu 2011., sa početkom primjene od 1. marta 2012. godine (izuzev odredbe koja se odnosi na članstvo poslanika u upravnim odborima, koja se primjenjuje od 1. novembra 2011. godine). Novi **Zakon o sprječavanju sukoba interesa** je znatno unaprijeđen u odnosu na prethodni zakonski tekst. Ključna novina Zakona, koja je izazvala najveću pažnju javnosti, je proširivanje definicije javnog funkcionera i na lica neposredno izabrana na izborima. Shodno ovoj odredbi, poslanici Parlamenta Crne Gore više ne mogu istovremeno da budu predsjednici lokalnih samouprava ili direktori javnih preduzeća i ustanova. Poslanici su prema novim zakonskim rješenjima bili dužni da do 1. novembra 2011. godine napuste svoje paralelne funkcije, dok je direktorima i predsjednicima lokalnih samouprava ostavljen rok da mogu ostati na poslaničkim pozicijama do početka marta 2012. godine.

Neke od novina u Zakonu o sprječavanju sukoba interesa su:

- » Definicija javnog funkcionera je proširena¹⁶;
- » Uvedena je obaveza prijavljivanja prihoda iz stalnih ili povremenih radnih tijela i mješovitih komisija koje obrazuje organ vlasti;
- » Zbir svih poklona, od strane jednog poklonodavca u toku jedne kalendarske godine, ne smije preći iznos od 50 eura, kao i da vrijednost poklona, od više poklonodavaca, ne smije premašiti 100 eura;
- » Procjenu vrijednosti poklona utvrđuje vještak odgovarajuće struke, a ne Komisija, kako je to do sad bio slučaj;
- » Rokovi za dostavljanje informacija o imovinskom stanju i napuštanju druge javne funkcije su produženi, a preciziran je i iznos novčanih kazni koje se izriču. Propisane su strožije sankcije čiji je raspon za fizička lica tj. javne funkcionere od 300 do 1.500 eura, dok je za pravna lica tj. organe vlasti od 1.000 do 10.000 eura, a takođe, Zakon propisuje da se za pojedine prekršaje mogu izreći novčane kazne i članovima porodice javnog funkcionera u iznosu od 30 do 300 eura .
- » Zakon propisuje i novčane kazne za organe vlasti (u iznosu od 1.000 do 10.000 eura) i odgovorna lica u organima (u iznosu od 300 do 1500 eura) u slučajevima nepoštovanja zakonskih obaveza o dostavljanju evidencije poklona, neobavještavanju Komisije o činjenici prestanka funkcije javnog funkcionera i neobavještavanja Komisije o razrješenju, suspenziji ili izricanju disciplinske mjere javnom funkcioneru.
- » Izmjenama i dopunama Zakona o sprječavanju sukoba interesa proširena su ovlašćenja Komisije za sprječavanje sukoba interesa i ojačana njena nadzorna uloga

15 Službeni list CG br. 41/11 i 47/11

16 "Javni funkcioner" označava: (i) svako lice koje vrši zakonodavnu, izvršnu, upravnu ili sudsку funkciju države ugovornice, bilo da je imenovano ili izabrano, bilo da je ona stalna ili privremena, plaćena ili neplaćena, bez obzira na rang tog lica; (ii) svako lice koje obavlja javnu funkciju, uključujući u javnom organu ili javnom preduzeću ili vrši javnu službu prema definiciji domaćeg zakonodavstva države ugovornice i na način kako se primjenjuje pravo te države ugovornice u odnosnoj oblasti; (iii) svako drugo lice definisano u pravu države ugovornice kao javni funkcioner. Međutim, u smislu nekih posebnih mera sadržanih u Poglavlju II ove konvencije, termin "javni funkcioner" može označavati svako lice koje obavlja javnu funkciju ili vrši javnu službu prema definiciji zakonodavstva države ugovornice i shodno primjeni u odnosnoj oblasti prava te države ugovornice" - Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije, član 2/1a

(posebno u dijelu provjere podataka podnesenih od strane javnih funkcionera). Sada Komisija ima dužnost da navode iznesene u imovinskim kartonima provjeri, u koordinaciji sa drugim nadležnim tijelima (Poreska uprava, Centralni registerprivrednog suda, Uprava za nekretnine, Uprava za javne nabavke, Komisija za hartije od vrijednosti itd.).

Nakon usvajanja Zakona o sprječavanju sukoba interesa, Komisija je krajem 2011. godine usvojila i sljedeće podzakonske akte: Pravila o postupku pred Komisijom za sprječavanje sukoba interesa; Poslovnik o radu Komisije za sprječavanje sukoba interesa; Obrazac Izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera; Obrazac Evidencije Izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera; Obrazac Izvoda iz Evidencije poklona i Obrazac za Javni katalog poklona. Pravilima o postupku pred Komisijom su predviđene tri vrste provjere i to: administrativno-tehnička provjera, provjera po prijavi i potpuna provjera.

Nadzor nad implementacijom Zakona vrši **Komisija za sprječavanje sukoba interesa**. Komisija ima predsjednika i šest članova, čiji je mandat pet godina, a koje imenuje Skupština. Komisija se bavi preventivnom borborom protiv sukoba interesa, u sprovodenju sljedećih zakonskih nadležnosti: vodi postupak i donosi odluke o povredi Zakona; daje mišljenje o postojanju sukoba interesa; utvrđuje vrijednost poklona na osnovu nalaza i mišljenja vještaka odgovarajuće struke, u slučaju sumnje ili spora u vezi vrijednosti poklona; vrši provjeru podataka iz izvještaja; daje mišljenja na nacrte zakona, drugih propisa i opštih akata, ukoliko smatra da je to potrebno radi sprječavanja sukoba interesa; daje inicijativu za izmjenu 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; podnosi zahtjeve za pokretanje prekršajnog postupka i sarađuje sa međunarodnim organizacijama i institucijama drugih država koje se bave sprječavanjem sukoba interesa.

Komisija ima svoju **Stručnu službu** koja je posvećena vršenju stručnih i administrativnih poslova Komisije a čijim radom rukovodi sekretar Komisije.

Komisija je iznijela stav da ova sredstva nijesu bila dovoljna za realizaciju planiranih aktivnosti Komisije koje su po osnovu novog Zakona i izmjena Zakona bile povećane.

3.2 Učinkovitost institucionalnog i pravnog okvira

a) Proširena definicija javnog funkcionera

Nakon stupanja na snagu izmjena i dopuna Zakona o sprečavanju sukoba interesa u pogledu definicije ko se sve ima smatrati javnim funkcionerima, broj javnih funkcionera u Crnoj Gori je u 2012. godini porastao i iznosi 3495 što je za 11% više nego u 2011. godini. Trend porasta broja javnih funkcionera nastavljen je i u 2013. godini, davanjem brojnih mišljenja Komisije o tome da li određena kategorija funkcionera potпадa pod primjenu ovog Zakona, tako da je u prvom kvartalu ove godine broj javnih funkcionera u Crnoj Gori iznosio 3541.

Međutim, ovo pokazuje i da još uvijek ne postoji mehanizam prepoznavanja i registracije javnih funkcionera po automatizmu, tj. postoji još javnih funkcionera koji, ukoliko već nisu obveznici Zakona, mogu izbjegavati obaveze u skladu sa ovim Zakonom dok se od Komisije ne zatraži zvanično mišljenje o njihovom statusu. Takođe, problematičan je status čitavih kategorija funkcionera, kao što su dekani na fakultetima privatnih univerziteta. Naime, za njih još uvijek nije izrečeno mišljenje da li ih Zakon prepoznaje kao javne funkcionere ili ne. U skladu sa tim, oni ne podnose svoje izvještaje o imovini,

iako se nalaze na čelu ustanova koje raspolažu javnim sredstvima.

Proširenjem definicije javnog funkcionera i na poslanike u Skupštini Crne Gore, postavio se i dodatan problem. Komisija za sprječavanje sukoba interesa je dužna da kontroliše poštovanje Zakona od strane lica koja imenuju Predsjednika i članove te Komisije – čime sama Komisija nalazi u zonu sukoba interesa.¹⁷

b) Dostavljanje izvještaja o imovini

Najnoviji podaci Komisije za sprječavanje sukoba interesa govore da 14,5%, odnosno 519 javnih funkcionera nije dostavilo svoje imovno stanje za prošlu godinu u zakonom predviđenom roku (31.03.2013.godine).¹⁸ Protiv svih javnih funkcionera koji nijesu ispoštivali zakonsku obavezu, Komisija je donijela odluku da krše Zakon o sprječavanju sukoba interesa i podnijela zahtjeve za pokretanje prekršajnog postupka kod organa za prekršaje.

Komisija za sprječavanje sukoba interesa ističe da je u postupku provjere izvještaja o imovnom stanju javnih funkcionera uočila određene nedostatke, poput toga da mnogi javni funkcioneri, uslijed postojanja velikog procenta nedovoljne informatičke pismenosti, podatke ispisuju ručno i to nečitkim rukopisom, zbog čega nekad dolazi do grešaka u obradi podataka. Takođe, brojni javni funkcioneri i dalje čekaju zadnji rok za predaju izvještaja što utiče na opterećenost rada Komisije.¹⁹

Procedura zahtijevanja pokretanja prekršajnog postupka pruža priliku funkcionerima da otklone nepravilnosti i dodatno optereće sistem. Na ovaj način, određeni funkcioneri izbjegavaju da podnesu prijave o imovini dok ne dobiju prekršajnu prijavu, a funkcioneri koji u toku procedure podnesu izvještaj, budu kažnjeni najčešće samo opomenom. Direktno izricanje sankcija od strane Komisije, putem prekršajnog naloga, bi bilo značajan podstrek da svi funkcioneri podnesu izvještaje o imovini u predviđenom roku. Takođe, javlja se problem kod „novih“ funkcionera, koji do sada nisu podnosili izvještaje o imovini, jer Komisija ne raspolaže njihovim podacima neophodnim za pokretanje zahtjeva za prekršajni postupak (jmbg).

c) Promjene u imovinskom stanju i primanje poklona

Tokom 2012. godine 58 javnih funkcionera prijavili su promjene u imovnom stanju veće od 5000 €. Analizom izvještaja do 1. aprila 2013. godine utvrđeno je da 19 javnih funkcionera nije tokom 2012. godine prijavilo promjenu u imovnom stanju veću od 5000 € (kupovina stana, zemljišta, automobila itd). Nakon utvrđivanja ovih činjenica Komisija je donijela odluke da ovi javni funkcioneri krše Zakon i uputila prekršajne prijave nadležnom organu za prekršaje. Tokom 2012. godine 13 javnih funkcionera, od kojih 11 državnih i dva lokalna, prijavili su da su primali poklone, uglavnom protokolarne prirode. Ovi funkcioneri prijavili su ukupno 105 poklona.

Neprijavljanje promjene u imovinskom stanju, veće od 5000 eura, može da ukazuje na sticanje imovine ilegalnim putem. Komisija i dalje nema nadležnost provjeravanja porijekla imovine, što značajno umanjuje efekat prijavljivanja imovine. Crnogosko zakonodavstvo i dalje ne poznaje termin „neosnovano bogaćenje“, kao ni procedure

17 Na ovu mogućnost je ukazano još u Izvještaju Sigme o Integritetu u javnom sektoru u Crnoj Gori iz 2009

18 Web stranica Komisije za sprječavanje interesa www.konfliktinteresa.me

19 Godišnji izvještaj o radu KSSI za 2012. i I Q 2013, avgust 2013.

vezane za ovo djelo, što otvara prostor za razne zloupotrebe položaja i sticanje lične dobiti na račun države.

Takođe, Zakon ne propisuje obavezu prijave promjene imovinskog stanja, u iznosu većem od 5000 eura za članove porodice funkcionera, iako se njihova imovina po Zakonu takođe prijavljuje. Ovo omogućava da funkcioneri prikrivaju promjene imovinskog stanja, preko članova porodice.

d) Obavljanje više funkcija

U pogledu obavljanja više javnih funkcija, raspoloživi podaci Komisije za sprječavanje sukoba interesa govore da 1074 funkcionera obavlja dvije funkcije, što predstavlja 31% ukupnog broja javnih funkcionera, dok 3% javnih funkcionera obavlja i po tri javne funkcije. Komisija je podnijela zahtjeve za pokretanje prekršajnih postupaka protiv 12 javnih funkcionera koji su vršili dvije nespojive funkcije, a 11 njih su sami otklonili Zakonsku smetnju. Tokom 2012. godine 11 funkcionera se nalazilo u više upravnih odbora, ili u upravnim odborima "privatnih" privrednih društava gdje je članstvo po Zakonu zabranjeno. Komisija je protiv ovih javnih funkcionera podnijela zahtjeve za pokretanje prekršajnih postupaka kod nadležnog organa za prekršaje, a većina njih je ispoštovala zaključke Komisije i postupili su na način što su izašli iz spornih upravnih odbora, dok jedan funkcioner nije ispoštovao zaključak komisije i za njega je nastavljen prekršajni postupak kod nadležnog organa za prekršaje.

Problem kod Zakona u dijelu nespojivosti funkcija, je to što zakon zabranjuje članstvo u upravljačkim i nadzornim tijelima, ali ne i na drugim pozicijama u javnim ustanovama, preduzećima i drugim pravnim licima, tako da neki funkcioneri pokrivaju nekoliko nespojivih funkcija, ali koje nisu u suprotnosti sa Zakonom o sprječavanju sukoba interesa.

e) Provjera prihoda i koordinacija sa drugim institucijama

Tokom 2012. godine Komisija je izvršila provjeru 731 izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera i to 458 državnih funkcionera i 273 lokalna funkcionera. Od 458 provjerenih izvještaja o imovini i prihodima državnih funkcionera, Komisija je utvrdila da su u 44 slučaju funkcioneri dali netačne podatke, dok je od 273 lokalna funkcionera njih 32 prijavilo netačne podatke. Za 76 javnih funkcionera koji nijesu prijavili tačne i podatke o prihodima i imovini donijete su odluke o kršenju Zakona o sprječavanju sukoba interesa, i podneseni su zahtjevi za pokretanje prekršajnih postupaka protiv ovih lica.

Komisija je istakla da poseban problem pri tehničkoj obradi podataka iz sadržine izvještaja predstavlja to što u Crnoj Gori ne postoji jedinstven elektronski sistem državnih institucija koji bi omogućio jednostavan pristup i razmjenu podataka, od kojih bi Komisija za sprječavanje sukoba interesa crpjela podatke i provjeravala istinitost istih sa podacima u izvještajima o prihodima i imovini javnih funkcionera.²⁰

Nedostatak elektronskog uvezivanja, povlači i nedostatak pravovremenosti informacija. Na primjer, Komisija za hartije od vrijednosti je 31.12.2012. uputila Komisiji za sprječavanje sukoba interesa 5954 informacije o vlasničkim pozicijama za 3069 javnih

20 Godišnji izvještaj o radu Komisije za sprječavanje sukoba interesa

funkcionera²¹, ali je ovo izvještavanje o izmjenama vlasničkih pozicija retroaktivno (2013 za 2012 itd). O ovome svjedoči činjenica da transakcije na tržištu kapitala, u iznosima mnogo većim od 5000 eura, ostaju neregistrovane u imovinskim kartonima funkcionera i na web stranici Komisije. Iako se ovo može voditi kao promjena tipa imovine (novac umjesto hartija od vrijednosti), postavlja se pitanje da li ovo isto važi i za prodaju zemljišta i nekretnina.

Komisija i dalje nema mogućnost traženja informacija od banaka, osiguravajućih društava i privatnih penzionih fondova, što uveliko umanjuje njenu efektivnost u provjeri imovine javnih funkcionera.

f) Izrečene mjere

U pogledu izrečenih mjera, Komisija je tokom 2012. godine donijela 882 odluke o kršenju Zakona o sprječavanju sukoba interesa od strane javnih funkcionera. Od tog broja Komisija je u 879 slučajeva odlučila da funkcioneri krše Zakon o sprječavanju sukoba interesa po različitim osnovima. U 230 slučajeva funkcioneri su po donošenju prvostepene odluke Komisije o kršenju Zakona o sprječavanju sukoba interesa otklonili nedostatke. Komisija je tokom 2012. godine uputila 442 zahtjeva za pokretanje prekršajnih postupaka protiv javnih funkcionera, od čega je do kraja decembra završeno njih 295. Prekršajni organi su izrekli opomenu kao kaznu za 167 funkcionera, dok je njih 95 kažnjeno novčano. Ukupan iznos izrečenih novčanih kazni iznosio je 16.530,00 eura. Komisija je u 2012. godini uputila 22 zahtjeva za razrješenje, suspendovanje ili izricanje disciplinske mjere, vezano za nedostavljanje izvještaja o prihodima i imovini tj. imovnog stanja. Međutim, za pojedine kategorije javnih funkcionera (poput poslanika ili odbornika koji su birani neposredno od strane građana) mjera razrješenja sa javne funkcije se ne može primijeniti.

Kao i kod prethodnog Zakona, problem u dijelu implementacije izrečenih mjera je to što organ nadležan za razrješenje, suspendovanje ili izricanje disciplinske mjere, najčešće ne dostavlja Komisiji povratnu informaciju o sprovedenim sankcijama. Zakon propisuje da organ mora obavijestiti Komsiju 30 dana nakon donešene odluke o izrečenoj sankciji, ali ne propisuje rok za donošenje te odluke.

Dodatno olakšavajuća okolnost za funkcionere koji ne žele da prijave svoju imovinu ni po cijenu prekršajne sankcije, je Mišljenje Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama koje onemogućava objavljivanje imena funkcionera koji su kažnjeni. Bez pritiska javnosti, a uz relativno niske sankcije, ovakva zaštita identiteta može doprinijeti pojavi ili produžetku koruptivnih radnji.

g) Kapaciteti Komisije

Proširene nadležnosti Komisije zahtijevaju znatno veće ljudske i finansijske kapacitete za funkcionisanje. Iako je novim Pravilnikom o organizaciji i sistematizaciji Stručne službe propisano je ukupno 17 radnih mjesta, uključujući i 4 nova radna mjesta, u Komisiji je trenutno popunjeno samo 10 radnih mjesta (od kojih je jedno pripravničko), dok ostala nijesu realizovana, i pored brojnih zahtjeva upućenih Ministarstvu finansija, zbog nedostatka finansijskih sredstava. Takođe, treba napomenuti da je do sada četiri puta bezuspješno objavljivan interni oglas i javni konkurs za prijem višeg savjetnika

21 Komisija za hartije od vrijednosti br. 05/1-1396/3-2013 Odgovor na Zahtjev za slobodan pristup informacijama, 5.jul 2013

i sekretara Stručne službe. Trenutno, poslove i ovlašćenja višeg savjetnika i sekretara kao i ostalih nepopunjениh radnih mesta obavljaju zaposleni službenici, namještenici i pripravnici u Stručnoj službi Komisije. Iz Komisije takođe upozoravaju na to da je mjesечно nagrađivanje službenika i namještenika, i pored njihovog zahtjeva, ostalo da se obračunava po ranijim koeficijentima, što predstavlja negativan faktor u njihovom stimulisanju i zapošljavanju.²²

Za 2013. godinu, potrebna sredstva koje je Komisija zahtjevala od Ministarstva finansija su bila 422. 259 € od kojih je Ministarstvo odobrilo 271.986 €.

3.3. Međunarodni standardi

Podsjetićemo se analiza GRECO-a, SIGMA-e i Izvještaja o napretku, koji su vrlo često oštro ocjenjivali ovu oblast. Međutim, od usvajanja novog Zakona, objavljeni su samo Izvještaj o napretku za 2012, kao i Izvještaj o skriningu, koji su objavljeni prije nego što je primjena Zakona u potpunosti začivjela. Iako je novi Zakon napravio značajan pomak u odnosu na prethodne Zakone u pravcu međunarodnih standarda, ostaju još neki neispunjeni kriterijumi:

1. Nezavisno i proaktivno tijelo koje bi kontrolisalo konflikt interesa.²³
2. Diferencijacija u sankcijama i obavezama, prema funkcionerima izvršne vlasti i funkcionerima zakonodavne vlasti koji biraju Komisiju.²⁴
3. Kriminalizacija neosnovanog bogaćenja i nadležnost organa zaduženog za provjeru izjava o imovini da provjerava porijeklo imovine.²⁵
4. Mogućnost proširene provjere imovine kroz dobijanje informacija od banaka, osiguravajućih društava i penzionih fondova.²⁶
5. Širok spektar odvraćajućih sankcija predviđenih za kršenje Zakona.²⁷
6. Poboljšan sistem prijave imovine, naročito kroz jačanje nadzornih nadležnosti i profesionalnih kapaciteta Komisije za sprječavanje sukoba interesa kako bi se osigurala efikasna i temeljna provjera imovine, i uvesti mjere koje sprečavaju da konflikt interesa prevaziđa obavljanje dvije javne funkcije (kao npr. da javni funcioneri imaju udjela u privatnim preduzćima itd.)²⁸

3.4. Preporuke za unaprjeđenje

U martu ove godine, usvojen je Akcioni Plan za poglavlje 23, kojim se predviđa osnivanje nezavisne Agencije za borbu protiv korupcije koja bi, između ostalih nadležnosti, imala i nadležnost sprječavanja sukoba interesa. Ovo će biti prvi put da se mijenja institucionalni okvir za sprovođenje Zakona o sprječavanju sukoba interesa od 2004. Do sada je većina zakonodavnih izmjena napravljena, ali za dobre rezultate, neophodno je stvoriti i

22 Godišnji izvještaj o radu Komisije za sprječavanje sukoba interesa za 2012

23 Sigma Assessment Montenegro 2011

24 Ibid.

25 Progress Report Montenegro 2012, EC

26 Ibid

27 GRECO, II Round of evaluation, Montenegro 2007

28 Screening report 2012

snažan institucionalni okvir, koji garantuje dosljednu implementaciju i korištenje svojih ovlašćenja do maksimuma.

1. Izmjena Zakona o konfliktu interesa koja će garantovati:

- ✓ Izmještanje imenovanja članova i predsjednika Agencije/Komisije iz Skupštine, kako bi se izbjegli politički kompromisi.
- ✓ Potpuna finansijska nezavisnost Agencije/Komisije i sopstveni prihodi kao djelimični izvor finansiranja.
- ✓ Mogućnost administrativne istrage, uključujući i ovlašćenje za dobijanje informacija od banaka, osiguravajućih društava, penzionih i investicionih fondova, kao i ovlašćenja za istraživanje porijekla novca.
- ✓ Mogućnost prvostepenog izricanja sankcija – prekršajni nalog
- ✓ Sankcije za nadležne organe koji ne postupe u skladu sa odlukom Agencije u razumnom roku – uvođenje rokova za postupanje po odluci Agencije/Komisije
- ✓ Jasnu definiciju javnog funkcionera i obavezu registracije kod Agencije po stupanju na dužnost

2. Novčani prihodi od sankcija ne bi trebalo da idu u državni Budžet, već u budžet Komisije za sprječavanje sukoba interesa, što bi omogućilo dodatna sredstva za rad ovom tijelu i poboljšalo njegove učinke.

- 3. Kriminalizacija neosnovanog bogaćenja – sa obrnutim teretom dokazivanja.
- 4. Elektronsko uvezivanje registra javnih funkcionera, sa registrima Poreske uprave, registrom Uprave za nekretnine, sa registrima javnih nabavki, registrom CDA, radi jednostavnije i pravovremene provjere podataka.
- 5. Jačanje kapaciteta Komisije za provjeru izjava o imovini i za kontrolu sukoba interesa.

EKONOMSKA KORUPCIJA



1. Javne finansije

Brojnim međunarodnim dokumentima Crna Gora se obavezala da obezbijedi transparentnost oblasti javnih finansija i unaprijedi odgovorno i efektivno trošenje javnih sredstava. Ova oblast je karakteristična po vrlo dinamičnoj izmjeni zakonodavnog okvira u posljednjim godinama u cilju usklađivanja sa evropskom regulativom. U smislu anti-korupcijskih politika u oblasti javnih finansija smatramo da je najznačajnije izdvojiti sljedeće oblasti podložne riziku od korupcije:

- a) Usvajanje državnog budžeta
- b) Finansijsko upravljanje i kontrola, unutrašnja revizija
- c) Upravljanje sredstvima iz fondova EU
- d) Poreska naplata

1.1 Karakteristike institucionalnog i pravnog okvira

a) Usvajanje budžeta

Organski zakon o budžetu predviđa načine budžetskog planiranja, razmatranja, usvajanja budžeta kao i kontrole njegove potrošnje.

b) Državna revizija

Oblast državne revizije je u nadležnosti Državne revizorske institucije. **Državna revizorska institucija** vrši reviziju zakonitosti i uspješnosti upravljanja državnom imovinom i obavezama, budžetima i svim finansijskim poslovima subjekata čiji su izvori finansiranja javni ili nastaju korišćenjem državne imovine. Osnov za funkcionisanje DRI je **Zakon o državnoj revizorskoj instituciji**, koji je usvojen 2004. Od tada je neznatno mijenjan, u dijelu načina imenovanja i broja članova (2006), određivanja koeficijenta (2007), kao i usklađivanja sa Zakonom o prekršajima (2011). Zakon o DRI reguliše i oblast revizije budžetskih korisnika, tj. svih organa i organizacija koje upravljaju budžetom i imovinom države i jedinica lokalne samouprave, fondova, Centralne banke Crne Gore i drugih pravnih lica u kojima država učestvuje u vlasništvu.

Revizija realnog sektora se vrši na osnovu **Zakona o računovodstvu i reviziji**, čije su najnovije izmjene usvojene u julu 2011. Centralni registar Privrednog suda je izmješten

u nadležnost Poreske uprave, pod imenom Centralni registar privrednih subjekata. U skladu sa tim, izvještaji o finansijskom poslovanju, koji su se do sada dostavljali do 30. juna svake godine Centralnom registru Privrednog suda, sada se dostavljaju Poreskoj upravi do 31. marta svake godine. Produženi su rokovi i pooštreni uslovi za sticanje dozvole vršenja dužnosti revizora, kao i za funkcionisanje revizorskih društava.²⁹ Novi Zakon, pored Državne revizorske institucije i revizorskih tijela, propisuje i određene inspekcijske nadležnosti Poreske uprave, kao što su provjera tačnosti razvrstavanja pravnih lica na mala, srednja i velika; provjera uređenja organizacije poslova računovodstva u skladu sa ovim zakonom; provjera vođenja poslovnih knjiga i računovodstvenih evidencija u skladu sa ovim zakonom; kao i provjere tačnosti i pravovremenosti podnešenih finansijskih izvještaja nadležnim organima.³⁰

Skupštinski Odbor za ekonomiju, finansije i budžet je na sjednici održanoj još 2011. godine utvrdio prijedlog **Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji**. Između ostalog, izmjene su predviđale:

- **Finansijsku nezavisnost DRI** u odnosu na izvršnu vlast. Budžet DRI bi bio utvrđen od strane nadležnog radnog tijela Skupštine, na prijedlog Senata DRI. Bez odlučivanja Vlade, utvrđeni iznos budžeta DRI bi po automatizmu postao sastavni dio prijedloga Zakona o godišnjem budžetu države. Zarade i druga primanja zaposlenih u ovoj instituciji bi bila regulisana posebnim Zakonom;
- **Političku nezavisnost DRI**. Ovo bi se postiglo kroz odredbu po kojoj članovi Senata DRI ne mogu biti članovi političke stranke³¹;
- **Efikasnost u realizaciji preporuka DRI**. Prijedlog Zakona je predviđao da je subjekat revizije obavezan da podnosi izvještaj DRI o realizaciji preporuka koje su sadržane u njenom Izvještaju o reviziji i to u roku koji odredi ova institucija³²;

Međutim, poslije mišljenja Odbora za zakonodavstvo i ustavna pitanja, ovaj Prijedlog je vraćen na doradu i 2013. je utvrđen novi prijedlog. Ni ovaj prijedlog još uvijek nije razmatran u plenumu, a biće povučen iz skupštinske procedure i formiraće se ponovo radna grupa, koja će izraditi novi prijedlog do kraja 2013.³³

c) Eksterna revizija EU fondova

Zakon o reviziji sredstava iz fondova EU, usvojen u februaru 2012, određuje predmet revizije, subjekte revizije i reguliše rad Revizorskog tijela (imenovanje revizora i zamjenika, razrješenje, kvalifikacije, zarade itd.). Zakon takođe sadrži sankcije koje Revizorsko tijelo može izreći ukoliko se revizorima ne da pristup prostorijama subjekta revizije, ili se ne dostavi potpuna dokumentacija, neophodna za reviziju. Bitno je istaći da ovaj Zakon uvodi obavezu podnošenja krivične prijave ukoliko se u postupku revizije utvrdi da postoji osnov sumnje da je počinjeno krivično djelo.

Revizorsko tijelo za reviziju sredstava iz EU fondova je postojalo kao jedinica unutar DRI, tokom 2010. Kao samostalan organ Revizorskog tijela je počelo da funkcioniše u oktobru 2012. Zakon o reviziji sredstava iz fondova EU propisuje uslove izbora Glavnog

29 Čl. 14 i 15 Zakona o računovodstvu i reviziji „Sl. List Crne Gore 69/05, 80/08 I 32/11“

30 Ibid, čl. 18

31 Važeći Zakon samo propisuje da ne mogu biti članovi organa političkih stranaka

32 Ova norma je predložena zbog toga što DRI nema dovoljno kapaciteta da vrši redovnu provjeru izvršenja svojih preporuka kod svih kontrolisanih subjekata.

33 Intervju sa predstavnicima Senata DRI, septembar 2013

ревизора, замјеника, и овлашћених ревизора, а именује их Влада.

d) Finansijsko upravljanje i kontrola, unutrašnja revizija

Finansijsko upravljanje i kontrola обухвата активности које се нарочито односе на планирање и извршење буџета, спровођење поступка јавних набавки, исплату обавеза по закљученим уговорима и другим обавезама, заштиту имовине од губитака, неправилног коришћења и превара и друге нефинансијске активности у пословању субјекта.³⁴

Zакон о систему унутрашњих финансијских контрола у јавном сектору (у даљем тексту Закон о PIFC-у), усвојен је у новембру 2008; након чега су у 2011. и 2012. донесене измене које су знатно унаприједиле постојећи текст. Током 2012 донесена су подзаконска акта, којима је у највећем дијелу, заокружен правни оквир у овој области.

Сектор за централну хармонизацију финансијског управљања и контроле и унутрашње ревизије у јавном сектору(CHU) је у саставу Министарства финансија. Кљуčни задатак CHU је координација у успостављању и развоју PIFC-а на централном и на локалном нивоу. Другим речима, CHU постоји како би се осигурао унiforman развој PIFC структура и процедура, односно, да координира успостављање финансијског управљања и контроле и унутрашње ревизије код буџетских корисника. CHU има два одсјека: одсјек за развој FMC (контrole финансијског управљања) и одсјек за развој IA (унутрашње ревизије).

e) Naplata poreza

Закон о poreskoj administraciji. Скупштина Црне Горе је у јуну 2011. усвојила Закон о изменама и допунама Закона о poreskoj administraciji. Усвојеним изменама и допунама Закона дата су нова овлаšćenja Poreskoj upravi u smislu da ovaj organ, pored registracije poreskih obveznika i vođenja Poreskog registra, vrši i registraciju privrednih društava i vodi registar istih po sistemu jedinstvenog šaltera. Такође, Poreskoj upravi je povjerena kontrola достављања и objavljivanja finansijskih izvještaja privrednih društava, као и инспекцијски надзор над тачношћу finansijskog izvještavanja, а проширен је и обухват казnenih odredbi које су усклађене са новим Законом о prekršajima.

1.2 Уčinkovitost institucionalnog i pravnog okvira

a) Usvajanje Budžeta

У циљу пovećanja **transparentnosti budžeta i коришћења јавних средстава**, Влада Црне Горе је припремила приједлог измена **organskog Zakona o budžetu** којима се preciznije definišu датуми када је у пitanju календар буџетирања, а у циљу остваривања довољно времена свим учесnicima у процесу планирања, укључујући скupštinsku процедуру. Такође је планирано увођење pojedinih фискалних правила и средnjoročног буџетирања. Приједлог је zbog brojnih amandмана, враћен на дораду.

Nacrt **Zakona o budžetskoj i fiskalnoj odgovornosti** је bio на јавној расправи до 31. јануара 2013, али zbog brojnih amandмана, враћен је на дораду Министарству финансија. Основни проблеми trenutnog zakonskog okvira, као и приједлога njegove измене су недостатак transparentnosti и парламентарног надзора у процесу kreiranja и спровођења буџета, posebno u области kreiranja kapitalnog budžeta, недостатак sankcija i efektivnih mehanizama za njegovo спровођење. Novi приједлог Закона је

³⁴ Закон о PIFC „(Sl. list Crne Gore”, бр. 73/08 од 02.12.2008, 20/11 од 15.04.2011)

sadržao sljedeće propuste:

- » nije napravljen pomak u pogledu budžetskog kalendar-a – produženi rok od jendog mjeseca i dalje nije dovoljan za razmatranje budžeta;
- » procedura izrade kapitalnog budžeta ostaje ista. Ni Parlament ni javnost nemaju pravo učešća ni uvid u njegovo kreiranje;
- » sprovođenje budžeta nije dovoljno transparentno –Vlada predaje izvještaj o sprovođenju budžeta samo mjesec dana prije predaje novog nacrta budžeta
- » novi Zakon predviđa osnivanje jedinice u MF koja bi pratila sprovođenje budžeta, što je u direktnoj suprotnosti sa Zakonom o internoj finansijskoj kontroli;
- » upravljanje javnim dugom ostaje u rukama Vlade i Ministarstva finansija, dok Parlament i DRI nemaju pravo učešća ;
- » nije utvrđen organ nadležan za pokretanje prekršajnog postupka;
- » dati su rokovi koji će učiniti da se prekršaji zbog zastarjelosti neće moći procesuirati,
- » određene su preniske kazne koje će teško uticati na suzbijanje zloupotrebe javnih sredstava;
- » predviđene su sankcije za tek osam prekršaja, dok su mnoge radnje ostale van okvira kaznenih mjera;
- » takođe nije jasno ko će nadzirati sprovođenje ovog zakona.

b) Državna revizija

DRI je u periodu oktobar 2011-oktobar 2012. sprovela reviziju Završnog računa Budžeta Crne Gore, kao i 10 opštih revizija, jednu kontrolnu reviziju, 4 kontrole realizacije preporuka iz prethodnih revizija, kao i reviziju 12 političkih subjekata.³⁵

U Godišnjem izvještaju DRI, konstatuju se brojne nepravilnosti, kod različitih subjekata revizije: od kršenja Zakona o javnim nabavkama, u dijelu prekoračenja iznosa za neposrednu nabavku, pa do prikazivanja neutrošenih sredstava u visini većoj od 100.000, kao izdataka bez evidencije o tome kako su ta sredstva potrošena. Izraženo je i jedno negativno mišljenje (Crnogorska akademija nauka – CANU). Međutim, nema podataka da su neki od ovih nalaza rezultirali istragom ili podnošenjem prijava za kršenje zakona.

Kontrolna revizija je ukazala da je jako nizak stepen ispunjavanja preporuka DRI ispunjen od strane budžetskih korisnika. Nepostojanje sankcija za nepoštovanje preporuka DRI ugrožava njihov autoritet i doprinosi nenamjenskom trošenju sredstava iz Budžeta. Vlada je formirala Koordinaciono tijelo za praćenje implementacije preporuka DRI, ali do sad nije bilo izvještaja o radu ovog tijela.

U Godišnjem izvještaju o radu DRI se naglašava da je unaprijeđena saradnja sa Tužilaštvom i sa Upravom za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma, ali nema statističkih pokazatelja rezultata ove saradnje, niti je ukazano na pojedinačne uspješne primjere saradnje ovih institucija.

Državna revizorska institucija zastupa stav da su svi njihovi konačni izvještaji javni i dostupni nadležnim organima, te da nadležni organi i zainteresovana javnost mogu da podnose prijave, a da će DRI dostaviti sve neophodne podatke koji se budu tražili od

³⁵ Godišnji izvještaj o radu DRI

те институције. На овај начин одговорност за подношење пријаве за кршење закона се пребачује између институција, а починиoci најчешће остaju некаžnjeni.

c) Екстерна ревизија EU средстава

Zакон о ревизији средстава из фондова EU је направио два значајна помака од Закона о DRI и Закона о рачуноводству и ревизији: одредбу о заштити од одговорности за изрећене ставове у вршењу дужности, као и обавезу подношења кривичне пријаве. Међутим, овом закону недостају рокови вршења ревизије, подношења извјештaja, као и методи избора subjekata ревизије. Ревизорско тјело је од регистровања радило само на unutrašnjoj regulativi (на формулisanju Акта о unutrašnjoj организацији и систематизацији, Правилника о раду и сл.). Самим тим, конкретних ревизија nije било, jer пренос овлаšćења који се тичу ревизије средстава из EU фондова са Европске уније на Црну Гору још није извршен, односно EU још увјек врши centralizovano управљање овим фондовима. Предвиђено је да се у овој години одобри пренос овлаšćења са EU на CG за прве 4 IPA компоненте (помоћ у транзiciji i jačanju институција; prekogranična saradnja; regionalni razvoj; razvoj ljudskih потencijala), dok то nije slučaj са 5-ом компонентом, која је уједно и најобимнија (ruralni razvoj). Ревизорско тјело trenutno запошљава 3 službenika. Иако је конкурсом трајено 8, trenutno је у Ревизорском тјелу запошљено троје људи, а имају сагласност да зaposле још dvoje који би поčeli да се обуčавају . До краја 2015, предвиђено је да број зaposlenih у овој институцији буде 20.³⁶

d) Finansijsko управљање и контрола, unutrašnja ревизија

Иако је правни оквир за ову област прilično usklađen са међunarodним standardima, implementacija још увјек nije na odgovarajućem nivou. Do avgusta 2013, на centralnom i lokalnom nivou 34 subjekta су organizaciono uspostavila јединицу за unutrašnju ревизију, unutrašnji ревизори су raspoređeni u 27 корисника, а у јединицама за unutrašnju ревизију zeposлено je 47 осoba. Обављено je 39 ревизија за које су израђени konačni ревизорски извјештaji, sa 153 preporuke, од којих je до сада sprovedeno 70.³⁷

Ni jedan од unutrašnjih ревизора још увјек nema međunarodni sertifikat за ревизију, ali Министарство финансија radi на njihовој обuci и до сада је 8 ревизора стекло uslove за добијање međunarodnog sertifikata. Do сада су одрžане 3 višednevne obuke, sa 40 učесника.

Nedostatak kapaciteta se ogleda i u popunjenošti sistematizovanih radnih mesta, која iznose svega 56%. Primjedbe на rad unutrašnje ревизије има и DRI: „Nenamjenska потроšnja која је од стране državnih ревизора utvrđена код više потроšачких јединица ukazuje на nedovoljnu efikasnost uspostavljenог система unutrašnje kontrole, što se posebno odnosi на službenика за одобравање čiji потпис на најvažnijem instrumentu kontrole plaćanja izdataka - Zahtjevu za plaćanje, treba da obezbijedi plaćanje u skladu са одобреним budžetom, tj. Kontrolu namjenskog korišćenja средстава.“³⁸

Ревизори unutrašnje ревизије ne uživaju dovoljnu заштиту u вршењу дужности. Naime, Zakon o PIFC-u definiše da rukovodilac јединице за unutrašnju ревизију ne može biti raspoređen на друго radno mjesto ili otpušten zbog stavova izrečenih u вршењу дужности. Међутим,

36 Intervju sa Главним Ревизором Ревизорског тјела за ревизију EU фондова (Predrag Raičević?), jun 2013

37 VI Izvještaj Nacionalne komisije o sprovodenju Акционог плана за борбу против корупције и организованог криминала, septembar 2013

38 Годиšnji извјештaj o radu DRI

ne postoje kaznene odredbe koje bi pružile odgovarajuću garanciju za ovu odredbu.

e) Naplata poreza

Ono što je evidentirano kao napredak jeste 32 miliona eura veća naplata poreskog duga u odnosu na prethodnu godinu, a 52 miliona veća u odnosu na 2011. Međutim, ukupni nenaplaćeni poreski dug u Crnoj Gori iznosi približno 354 miliona eura, a od toga 119 miliona eura je dug za poreze i doprinose na lična primanja (5,2% je od nenaplaćenih prihoda, odnosno poreski dug koji se nagomilao). Ovaj dug postoji od ranije, od prije gotovo 10 godina, odnosno otkad postoji informacioni sistem u Poreskoj upravi. Što se tiče duga likvidiranih firmi, on iznosi 24 miliona eura, ali se ovaj dug ne može naplatiti, jer se radi o firmama koje postoje samo na papiru. Zbog nesavjesnog vođenja firme, trebalo bi da materijalno i krivično odgovara upravljački menadžment, odnosno da se protiv njih podnesu krivične prijave.³⁹ Kako bi se ovaj dug umanjio, Vlada je u aprilu 2013. godine donijela **Uredbu o postupku naplate poreskih istraživanja imovinom poreskih obveznika**, odnosno da se poreski dugovi naplate nekretninama (stanovima i poslovnim prostorima sa izmirenim komunalnim obavezama), što znači da se preko 100.000 eura poreskog duga može platiti nekretninama. Komisija Ministarstva finansija za razmatranje poreskog duga razmatra takve zahtjeve, a Vlada daje saglasnost da se određeni poreski dug može izmiriti nekretninama. Na kraju, Ministarstvo finansija donosi konačnu odluku o naplati poreskog duga ovim putem. Do avgusta 2013, prijavilo se 10 kompanija, od čega je jedan zahtjev odobren.

Crna lista poreskih dužnika je urađena i bila je objavljena 1. jula 2013. Godine, u skladu sa Uredbom Vlade. Ova lista sadrži imena 100 najvećih poreskih dužnika i 50 onih koji nisu platili poreze i doprinose na lična primanja. Planira se da ova lista bude dopunjena sa još 200 poreskih obveznika i subjekata koji nisu platili dugovanja za akcize.

Centralni registar privrednih subjekata nije dovoljno ažuriran – naime, nisu izbrisana privredna drušva koja više faktički ne postoje, što sprječava adekvatnu kontrolu naplate poreza i predstavlja prepreku u brojnim anti-korupcijskim aktivnostima, kao što je provjera imovine državnih funkcionera, provjera procesa javnih nabavki itd.

1.3 Preporuke za unaprjeđenje

1. Usvojiti Zakon o budžetskoj i fiskalnoj odgovornosti, koji bi podrazumijevao:

- ✓ razumne rokove za razmatranje budžeta – bar dva mjeseca od podnošenja prijedloga;
- ✓ uključivanje Odbora za finansije, ekonomiju i budžet u kreiranje kapitalnog budžeta
- ✓ skraćivanje rokova za predaju izvještaja o sprovođenju budžeta;
- ✓ definisanje aktivne uloge Parlamenta i DRI u upravljanju javnim dugom;
- ✓ utvrđivanje visokih sankcija za kršenje ovog Zakona i za nezakonito i nemamjensko trošenje budžetskih sredstava, kao i utvrđivanje organa nadležnog za pokretanje prekršajnog postupka;
- ✓ utvrđivanje nadzornog organa koji će pratiti sprovođenje ovog Zakona.

2. Usvojiti izmjene Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji, koje predviđaju :

punu finansijsku i političku nezavisnost DRI, sankcije za subjekte revizije koji ne

³⁹ Informacije dobijene u intervjuu sa Direktorom Poreske Uprave Milanom Lakićevićem, održanim 12.06.2013

dostave izvještaj o realizovanim preporukama u roku određenom od DRI.

- 3. Uspostaviti strukturu za implementaciju PIFC:** uspostaviti jedinice za unutrašnju reviziju u svim budžetskim korisnicima predviđenim Zakonom o PIFC-u, izvršiti kadrovsko popunjavanje svih mesta u jedinicama za unutrašnju reviziju u skladu sa Zakonom.
- 4. Organizovati struktuiranu obuku svih revizora** za unutrašnju reviziju i finansijsku kontrolu i njihovu međunarodnu sertifikaciju.
- 5. Unaprijediti IT podršku Poreske uprave** – ažurirati i stabilizovati Centralni registar privrednih subjekata i uvezati ga sa registrima nekretnina, registrom javnih funkcionera i registrima javnih nabavki, kako bi unaprijedili mogućnost provjere navoda iz finansijskih izvještaja funkcionera i povećali nivo naplate poreza.
6. Izmijeniti Zakon o privrednim društvima i predvidjeti sankcije za neodgovorno poslovanje, tj. Dovođenje firme u nelikvidno stanje, pod stečaj i sl.

2. Državna imovina i oduzimanje imovinske koristi

2.1 Karakteristike institucionalnog i pravnog okvira

Sprječavanje zloupotreba pri korišćenju, upravljanju i raspolaganju državnom imovinom regulisano je Zakonom o državnoj imovini⁴⁰, zatim članovima 19 i 20 Zakona o finansiranju političkih partija⁴¹, kao i članom 71 Zakona o državnim službenicima i namještenicima.⁴² Oblast upravljanja i raspolaganja imovinom koja po sili zakona postaje državna uređena je Zakonom o staranju o privremenom i trajno oduzetoj imovini⁴³, dok je sam postupak privremenog ili trajnog oduzimanja imovinske koristi stečene izvršenjem krivičnih djela regulisan članovima 91 - 97 Zakonika o krivičnom postupku Crne Gore.⁴⁴ Takođe, postoji veliki broj podzakonskih akata koji uređuju oblast korišćenja i upravljanja državnom imovinom, a tokom 2013.god. izvršene su brojne izmjene i dopune istih.⁴⁵

Pomenutim Zakonom o državnoj imovini konstituisana su dva organa nadležna za upravljanje i nadzor nad državnom imovinom: Uprava za imovinu i Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa Crne Gore. Shodno čl. 20 ovog Zakona, osnovne nadležnosti

40 Sl. list Crne Gore, broj 21/09 i 40/11.

41 Sl. list Crne Gore, br. 42/11, 60/11, 1/12.

42 Sl. list Crne Gore, br. 39/11, 50/11, 66/12.

43 Sl. list Crne Gore, br. 49/08, 31/12.

44 Sl. list RCG, br. 71/03, 7/04, 47/06 i Sl. list Crne Gore, br. 57/09, 49/10

45 Tako su usvojene:

Uredba o izmjenama i dopunama Uredbe o uslovima i načinu korišćenja prevoznih sredstava u svojini Crne Gore (Sl. List Crne Gore 17/13); Uredba o izmjeni Uredbe o uslovima i načinu korišćenja objekata za reprezentativne potrebe u svojini Crne Gore (Sl. List Crne Gore 19/13); Uredba o izmjeni Uredbe o uslovima i načinu korišćenja prevoznih sredstava u svojini Crne Gore (Sl. List Crne Gore 19/13); Uredba o izmjeni Uredbe o uslovima i načinu korišćenja službenih zgrada i poslovnih prostorija u svojini Crne Gore (Sl. List Crne Gore 19/13); Uredba o izmjeni Uredbe o uslovima i načinu korišćenja stanova za službene potrebe u svojini Crne Gore (Sl. List Crne Gore 19/13); Uredba o izmjeni Uredbe o uslovima I načinu korišćenja predmeta umjetničke i kulturne vrijednosti u svojini Crne Gore (Sl. List Crne Gore 19/13); Uredba o utvrđivanju isplate obeštećenja bivšim vlasnicima oduzetih imovinskih prava u novčanim sredstvima za 2013. godinu (Sl. List Crne Gore 31/13).

Uprave za imovinu su: da vodi jedinstvenu evidenciju i registar državne imovine; da se stara o namjenskom korišćenju državne imovine; brine o imovini koja po sili zakona postaje državna imovina; da se stara o poslovima upisa u katastar, parcelacije, razgraničenja, razmijene, pripreme nacrta ugovora i praćenje njihove realizacije, naplati zakupa i drugim poslovima u vezi sa državnom imovinom, da obezbeđuje uslove za zaštitu imovine i da po nalogu Vlade i Ministarstva finansija obavlja i druge poslove. Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave⁴⁶ proširen je krug nadležnosti Uprave za imovinu, a to su: investiciono i tekuće održavanje zgrada i državnih organa, reprezentativnih objekata državnih organa i diplomatsko-konzularnih predstavnštava Crne Gore u inostranstvu, usaglašavanje podataka iz svoje evidencije sa podacima iz katastra nepokretnosti, popis imovine bivših društveno-političkih organizacija i obezbeđivanje njenog upisa u katastar nepokretnosti, staranje o upisu imovine u svojini Crne Gore u katastar nepokretnosti, vođenje evidencije zaključenih ugovora o sticanju i raspolažanju nepokretnim i pokretnim stvarima i drugim dobrima veće vrijednosti u državnoj imovini, dostavljanje izvještaja organu državne uprave nadležnom za poslove finansija u elektronskoj formi u rokovima predviđenim zakonom i vršenje pomoćnih poslova neophodnih za funkcionisanje i rad državnih organa.

S druge strane, primarna obaveza Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa Crne Gore⁴⁷ jeste da zastupa i štiti imovinske i pravne interese države, odnosno jedinica lokalne samouprave i javnih službi čiji je osnivač država, a koje nemaju svojstvo pravnog lica u različitim postupcima pred sudovima i upravnim tijelima, kao i da na zahtjev organa čija imovinska prava i interes zastupa daje pravno mišljenje u vezi sa zaključenjem ugovora o sticanju i raspolažanju državnom imovinom, kao i u vezi sa drugim imovinsko-pravnim pitanjima. Svi državni organi dužni su da Zaštitniku, na njegov zahtjev, dostave tražene informacije i dokumentaciju. Ovaj organ je samostalan i preduzima pravne radnje koje proizilaze i odnose se na građansko-pravnu oblast, upravnu i krivičnu oblast, koja je vezana za posljedice izvršenja krivičnih djela, kao što je nastanak štete za subjekte koje ovaj organ zastupa. Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa Crne Gore imenuje Vlada, na prijedlog ministra finansija, na period od 5 godina. Ima jednog ili više zamjenika, koje takođe imenuje i razrješava Vlada, na prijedlog Zaštitnika.

2.2 Učinkovitost institucionalnog i pravnog okvira

Ono što je predstavljeno kao problem u prethodnom izvještajnom periodu, a stanje se nije promijenilo ni u periodu do predstavljanja ovog Izvještaja, jeste činjenica da Uprava za imovinu još uvijek nije uspostavila i ne vodi jedinstvenu evidenciju i registar nepokretnih i pokretnih stvari koji su u vlasništvu države, iako je, shodno zakonskim odredbama⁴⁸, cjelovit sistem evidencije državne imovine trebalo da bude uspostavljen još u martu 2010. godine. Glavni razlog neuspostavljanja ovog sistema nalazi se u tome što za poslove vođenja posebne evidencije, registra i jedinstvene evidencije državne imovine nije oformljen odgovarajući program elektronske obrade podataka (softver) čiju izradu je trebalo da realizuje Ministarstvo finansija u saradnji sa organom državne uprave nadležnim za informaciono društvo. Budući da ova obaveza nije izvršena, nije

46 Sl. list Crne Gore, br. 38/03, br. 22/08 i 42/11.

47 Institut Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa Crne Gore uspostavljen je 30.april 2010. godine, kada je poslove zastupanja države, njenih organa i javnih službi u imovinskopravnim sporovima preuzeo od Vrhovnog državnog tužioca.

48 Odredbe u član. 70, 66 i 67 Zakona o državnoj imovini.

obezbijeden ni osnovni uslov za uspostavljanje evidencije državne imovine u skladu sa važećim zakonskim propisima. Vidan problem je i kadrovska deficitarnost Sektora za evidenciju i informisanje, nadležnog za evidentiranje državne imovine. Naime, u Sektoru za evidenciju i informisanje, središnjem odsjeku Uprave za imovinu, nema dovoljno obučenog kadra koji bi na adekvatan način obavljao poslove koji se nalaze u nadležnosti Sektora. Dodatan problem u evidentiranju državne imovine predstavlja i činjenica da određeni broj organa ne dostavlja ili kasni sa dostavljanjem Upravi za imovinu godišnjih izvještaja o popisu pokretnih i nepokretnih stvari⁴⁹. Naime, državni organi su dužni da dostavljaju Upravi za imovinu kumulativne podatke o vrijednosti svoje imovine, prema strukturi osnovnih sredstava. Za razliku od prethodnog izvještajnog perioda, Uprava za imovinu odredila je lice odgovorno za unos podataka, pri čemu je ustanovljena i kompjuterska zaštita istih. Prema riječima pomoćnika direktora Uprave za imovinu, ne vrši se kontrola vjerodostojnosti podataka unesenih u popisne liste, jer svi organi vode kompjutersku evidenciju koja se u svakom trenutku može provjeriti⁵⁰.

U protekloj godini i u prvoj polovini ove godine nije bilo slučajeva oduzimanja imovine stečene krivičnim djelima. Do sada su u Crnoj Gori zabilježena svega tri slučaja u kojima je Tužilaštvo podnijelo zahtjeve za privremeno oduzimanje imovinske koristi: Šarić, Kalić i Khvan. Oduzeta novčana sredstva nalaze se na posebnom računu u Centralnoj Banci Crne Gore i čuvaju se do okončanja pravosnažnog sudskog postupka, s obzirom da Uprava za imovinu ne preuzima upravljanje takvom imovinom. Takođe, Uprava nema tačnu informaciju o kreditnim obavezama prema bankama po osnovu hipotekarnih kredita koji su odobreni Kalićima i Šarićima. Pri upravljanju privremeno oduzetom imovinom, Uprava za imovinu se suočava sa mnogo problema, jer se sva oduzeta imovina i novčana sredstva daju bankama. Za upravljanje privremeno oduzetim vlasničkim udjelima i hartijama od vrijednosti u privrednim društvima nijesu imenovana lica, jer su računi tih preduzeća blokirani na velike iznose po raznim osnovima, te je u takvoj situaciji nemoguće organizovati funkcionisanje istih (npr. Mat company d.o.o Pljevlja). Kada se radi o kućama kao oduzetoj imovini, one se daju porodicama na korišćenje bez nadoknade (slučajevi Lončar, Kalić), jer su u pitanju stare porodične kuće koje nijesu stečene kriminalnim djelovanjem. S druge strane, Uprava za imovinu još uvijek nije potpisala protokol o saradnji sa Upravom policije, ali je učinjen pomak u edukaciji državnih službenika koji rade na poslovima upravljanja privremeno oduzetom imovinom, jer je otpočet proces obuke - tokom 2012. godine održano je 6 obuka, a neke obuke su realizovane u saradnji sa OEBS-om i Republikom Srbijom.

Na kraju, ono što je takođe prepoznato kao problem sa kojim se Uprava za imovinu susrijeće prilikom sprovodenja Akcionog plana za borbu protiv korupcije jeste to što Uprava za imovinu nije samostalan organ, jer se nalazi u sastavu Ministarstva finansija, čime su i njene ingerencije ograničene.

Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa Crne Gore je samostalan organ i preduzima pravne radnje koje proizilaze i odnose se na građansko-pravnu oblast, upravnu i krivičnu oblast, koja je vezana za posljedice izvršenja krivičnih djela, kao što je nastanak štete za subjekte koje zastupa ovaj organ. Međutim, iako samostalan, ovaj organ u sistemu državne organizacije nije pozicioniran kao organ pravosuđa u širem smislu, mada mu značaj posla, svrha i propisana nadležnost to mjesto opredjeljuju, a koji položaj su

⁴⁹ Zapisnik sa sastanka održanog 13. 06. 2013. godine sa Osmanom Nurkovićem, pomoćnikom direktora Uprave za imovinu.

⁵⁰ Ibid.

imali raniji zakonski zastupnici države, kako Javno pravobranilaštvo, tako i Državno tužilaštvo. Takav položaj u sistemu vlasti imaju zakonski zastupnici država u okruženju, sva pravobranilaštva i odvjetništvo Hrvatske. Ono što je karakterisalo rad Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa u izvještajnom periodu jeste preuzimanje predmeta od uprava koje su izgubile pravni subjektivitet, odnosno koje više nemaju svojstvo pravnog lica (Uprava carina, Uprava policije i sl.), a koje će Zaštitnik, shodno svojoj primarnoj nadležnosti, zastupati u imovinsko-pravnim sporovima, čime se njegov obim poslova značajno proširio. S druge strane, u izvještajnom periodu nije ojačana stručna služba, niti kapaciteti ove institucije.

Neophodno je navesti da je Zaštitnik uspostavio odgovarajuće upisnike rukovodeći se kriterijumima vrste postupaka⁵¹. Uspostavljenim upisnicima nastoji se obezbijediti efikasno postupanje, otkloniti mogućnost zastoja u ma kom predmetu i u bilo kojoj fazi postupka, te stvoriti uslovi da se u svakom trenutku može odgovoriti na sva pitanja u vezi sa bilo kojim predmetom, ali utvrditi odgovornost ma kog zaposlenog za grešku ili neblagovremeno postupanje.

Ipak, idalje značajan problem predstavlja to što Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa nema svoju web - prezentaciju⁵², čime se dovodi u pitanje dostupnost podataka I transparentnost rada ove institucije. Takođe, naglašena je i potreba⁵³ da se izvrše određene izmjene i dopune Zakona o parničnom postupku⁵⁴. Naime, Zakon o parničnom postupku ne sadrži odredbe koje bi regulisale pravo Države, kao stranke, na naknadu troškova povodom učešća u parničnim postupcima preko Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa koji je, kao poseban organ, nadležan, između ostalog, da zastupa Državu pred sudovima. Zato je Zaštitnik imovinsko – pravnih interesa 14.12.2011. godine inicirao izmjene i dopune odredaba u Glavi XII Zakona o parničnom postupku na način što bi se dodao član koji bi glasio:

- » za zastupanje Države Zaštitniku imovinsko-pravnih interesa Crne Gore pripadaju troškovi po pravilima za rad advokata.
- » troškovi iz stava 1, prihod su budžeta Crne Gore⁵⁵.

Posljedica primjene važećih normi Zakona o parničnom postupku je u tome što Država kao stranka u postupku ima obavezu da plaća troškove, ali ne i pravo na naknadu istih, kada se za to steknu Zakonom propisani uslovi. Takođe, sve države u okruženju, bez izuzetka, imaju pravo na naknadu troškova parničnog postupka.

Na osnovu izloženog, nije teško konstatovati da se zakonodavni okvir koji reguliše

51 Uspostavljeni su sljedeći upisnici: upisnik za parnične predmete „PZ“, upisnik za vanparnične i ostale građanske predmete „RZ“, upisnik za upravne predmete „UZP“, upisnik za izvršne predmete „IZ“ i upisnik za pravna mišljenja „M“. Ustanovljen je i upisnik zaštitničke uprave „ZU“ u koji se, osim rješavanja u vezi sa procesima rada, s tim u vezi pravima i obavezama zaposlenih, unose uputstva za postupanje u pojedinim karakterističnim predmetima. Ovi upisnici se moraju zaključiti na dan 31. decembra -(Izvještaj o radu Zaštitnika imovinsko - pravnih interesa za period od 30. aprila 2010. godine do 31. decembra 2011. godine.)

52 Zapisnik sa sastanka održanog 14. 06. 2013. Godine sa Mirjanom Milić, Zaštitnicom imovinsko-pravnih interesa.

53 Ibid

54 Zakon o parničnom postupku (SL. RCG br. 22/04, 28/05 i 76/06) u Glavi XII uređuje troškove postupka, propisujući sadržinu, obim i druga pitanja od značaja za ostvarenje prava stranke na naknadu izdataka koje je u toku i u vezi sa parnicom imala. Obavezu na naknadu troškova ima stranka koja u cjelini izgubi parnicu, a u ostalim slučajevima sud o troškovima postupka odlučuje u zavisnosti od ishoda parnice. Dakle, pravo, odnosno obaveza na novčanu naknadu koja predstavlja troškove postupka uslovljeno je ishodom parnice.

55 Inicijativa Zaštitnika imovinsko - pravnih interesa za izmjene i dopune Zakona o parničnom postupku od 14. 12. 2011. godine.

oblast državne imovine, još uvijek ne primjenjuje na adekvatan način. Izdvojimo samo nekoliko najbitnijih nedostataka:

1. nije uspostavljena vjerodostojna evidencija i registar cijelokupne državne imovine, uključujući i imovinu jedinica lokalne samouprave;
2. evidentiranje državne imovine se od strane Uprave za imovinu vrši na nepotpun i neadekvatan način, tj. bez upisa svih zakonski predviđenih podataka;
3. brojni korisnici državne imovine ne dostavljaju Upravi za imovinu popisne liste pokretnih i nepokretnih stvari koje koriste i krše zakonski predviđene obaveze i rokove;
4. nadležno Ministarstvo finansija ne pokreće prekršajne postupke zbog navedenih kršenja zakonskih odredbi;
5. Crna Gora nema Kancelariju za povraćaj imovine. Stoga, crnogorsko zakonodavstvo nije uskladeno s Odlukom 2007/845/PUP o saradnji između kancelarija za povraćaj imovine u državama članicama u oblasti otkrivanja i identifikovanja koristi stečene kriminalnim aktivnostima ili druge imovine povezane s kriminalom.⁵⁶

2.3 Međunarodni standardi

GRECO u evaluacionom Izvještaju za Crnu Goru preporučuje mјere koje bi na direkstan i/ili indirekstan način doprinijele kontroli mogućih zloupotreba državne imovine. Navedimo neke od preporuka:

1. Izdavati uputstva u kojima se utvrđuje efikasna metodologija za sprovođenje finansijskih istraživačkih radova, naročito u vezi sa oduzimanjem predmeta i imovinske koristi u slučajevima krivičnih djela sa obilježjima korupcije;
2. Kreirati zajednički program obuke za pripadnike policije i tužilaštva kako bi se omogućila, promovisala i pospješila upotreba praktičnih i zakonskih mogućnosti koje su na raspolaganju za identifikovanje, praćenje i oduzimanje prihoda od kriminala, uključujući i korupciju.
3. Uvesti zakonske odredbe koje omogućavaju primjenu mјera privremenog oduzimanja imovinske koristi od koruptivnih krivičnih djela u najranijoj fazi istraživačkih radova, čak i kada se ne radi o krivičnim djelima organizovanog kriminala.
4. Kontinuirano preispitivati dijapazon organizacija koje su dužne da prijavljaju sumnjive transakcije, kao i unaprijediti nivo obuke kako bi se postigla bolja obaviještenost o obavezi prijavljivanja sumnjivih transakcija i pratio napredak u tom smislu, posebno za one obveznike koji nijednu sumnjivu transakciju nisu prijavili nadležnom organu.

Akcionim planom za poglavlje 23 (pravosuđe i temeljna prava)⁵⁷ identifikovana je potreba za unaprjeđenjem mehanizama koji kontrolišu postupke zaplijene, konfiskacije i upravljanja imovinom stečenom krivičnim djelom. Neke od definisanih

⁵⁶ Izvještaj o analitičkom pregledu usklađenosti zakonodavstva (skriningu) za Crnu Goru, Poglavlje 24 – Pravda, sloboda i bezbjednost, dostupan na: http://www.mip.gov.me/en/images/stories/EI_download/Izvjestaji/Izvjestaj_o_skriningu_za_poglavlje_24.pdf.

⁵⁷ Akcioni plan za poglavlje 23 dostupan na: http://www.bos.rs/ceiblog/uploaded/Akcion_i_plan_za_poglavlje_23.pdf.

mjera iz pomenute oblasti su sljedeće:

1. Bliže regulisati postupke zaplijene, konfiskacije i upravljanja imovinom stečenom krivičnim djelom i ojačati profesionalne kapacitete Uprave za imovinu.
2. U okviru Analize organizacione strukture, kapaciteta i ovlašćenja državnih organa i organa uprave u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije, posebno analizirati postojeće stanje u dijelu koji se odnosi na postupak oduzimanja imovinske koristi, njeno staranje i upravljanje i predložiti model za unaprjeđenje.
3. Sačiniti analizu sa prikazom postojećeg stanja u predmetima gdje je oduzeta imovinska korist, njeno dalje staranje i upravljanje od strane Uprave za imovinu, detektovanim preprekama i nedostacima prilikom primjene ovog instituta i preporukama za unapređenje.
4. Donijeti poseban zakon kojim će se urediti postupak vođenja finansijskih istraživačkih radova i institut oduzimanja imovine (materijalne i procesne odredbe o oduzimanju imovine, odredbe o njenom upravljanju, staranju i povraćaju).
5. Jačanje administrativnih kapaciteta Uprave za imovinu kroz povećanje broja radnih mjeseta za državne službenike za upravljanje i staranje privremeno i trajno oduzetom imovinom, zapošljavanjem dva službenika.
6. Razviti unutrašnje radne procedure Uprave za imovinu, odrediti kriterijume za upravljanje različitim vrstama imovine.
7. Uspostaviti elektronski Registar oduzete imovine koji će sadržati:
 - » broj odluke;
 - » naziv suda, odnosno organa nadležnog za vođenje prekršajnog postupka;
 - » vrstu i procijenjenu vrijednost oduzete imovine i
 - » podatke o licu od koga je imovina oduzeta
8. Redovno izvještavati o staranju i upravljanju oduzetom imovinom. Sačiniti i objaviti na sajtu polugodišnji izvještaj Uprave za imovinu (da izvještaj obavezno sadrži broj slučajeva i vrijednost trajno odužete imovine).
9. Donijeti plan obuka i sprovoditi obuke za službenike Uprave za imovinu u oblasti staranja i upravljanja oduzetom imovinom.
10. Vršiti obuke službenika Uprave policije, državnih tužilaca i sudija o finansijskim istragama, otkrivanju i zamrzavanju imovine stečene krivičnim djelom u skladu sa godišnjim programom obuke.
11. Uspostaviti nezavisni organ koji će se starati i upravljati oduzetom imovinom.

2.4 Preporuke za unaprjeđenje

Svi uočeni nedostaci u implementaciji važećih zakonskih propisa umanjuju efektivnost anti-korupcijskih politika u oblasti upravljanja i raspolažanja državnom imovinom, kao i staranja o privremeno ili trajno oduzetom imovinom. U cilju otklanjanja istih, pored mjera i preporuka definisanih u Izvještaju GRECO-a i Akcionom planu za poglavlje 23, smatramo da treba preuzeti sljedeće:

1. Neophodno je uspostaviti, objaviti i dnevno ažurirati jedinstvenu evidenciju i

registrovani svih pokretnih i nepokretnih stvari i drugih dobara koja su u vlasništvu države i jedinica lokalne samouprave. U tom smislu, nadležna ministarstva treba što prije da dorade i odobre za realizaciju idejni projekat Uprave za imovinu koji nudi programsko rješenje elektronske obrade podataka za vođenje posebnih evidencijskih registara i jedinstvene evidencije državne imovine.

2. Neophodno je do kraja izvršiti kadrovsко popunjavanje Sektora za evidenciju državne imovine što bi omogućilo da se ova središnja nadležnost Uprave obavlja na efikasniji način.
3. Neophodno je obezbijediti da svi korisnici državne imovine redovno i u zakonski predviđenom roku dostavljaju Upravi za imovinu vjerodostojno popunjene popisne liste. Ministarstvo finansija, kao organ nadležan za primjenu Zakona, treba da preduzme radnje u cilju pokretanja prekršajnih postupaka prema subjektima koji ne vrše dostavu podataka Upravi za imovinu. Takođe, potrebno je sprovesti inspekcijske kontrole korisnika državne imovine, kako bi se utvrdio način na koji isti vrše njen popis, procjenjivanje i evidentiranje.
4. Neophodno je da Uprava za imovinu potpiše protokol o saradnji sa Upravom policije u cilju efikasnije organizacije poslova upravljanja privremenim oduzetom imovinom.
5. Neophodno je da Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa CG, u saradnji sa organom državne uprave nadležnim za informaciono društvo, izradi web-prezentaciju svoje institucije, te redovno ažurira i učini proaktivno dostupnim sve podatke iz svoje nadležnosti što bi omogućilo veću transparentnost rada ove institucije.
6. Razmotriti mogućnost donošenja Zakona o Zaštitniku imovinsko pravnih interesa CG, kako bi se preciznije definisale nadležnosti i ojačala nezavisnost ove institucije.
7. Potrebno je značajno unaprijediti kapacitete organa koji se bave otkrivanjem, oduzimanjem i konfiskovanjem imovine stečene krivičnim djelima i njenim upravljanjem.
8. Potrebno je detaljno normativno urediti postupke preuzimanja imovine, kroz razvoj podzakonske regulative, te razraditi i primijeniti efikasne modele upravljanja oduzetom imovinskom koristi.

3. Javne nabavke

3.1. Karakteristike institucionalnog i pravnog okvira

Važeći **Zakon o javnim nabavkama** donesen je 29. jula 2011, a stupio na snagu 01.01.2012. godine⁵⁸. Ovim Zakonom, koji predstavlja jedan od sistemskih antikorupcijskih zakona, uređuju se uslovi, način i postupak nabavke roba, usluga i ustupanja izvođenja radova, zaštita prava u postupcima javnih nabavki i druga pitanja od značaja za javne nabavke. Zakon je u velikoj mjeri usklađen sa relevantnim propisima (direktivama) EU, uvedene su dodatne antikorupcijske mjere koje nijesu predviđala prethodna zakonska rješenja, potpunije i jasnije su definisane pojedine procedure za sprovođenje postupaka javnih nabavki, te izvršeno dodatno razdvajanje i pozicioniranje nadležnosti i ovlašćenja institucija za vršenje poslova državne uprave u ovoj oblasti.

58 "Sl.listCG",br. 42/11

Zakonom je uvedena mogućnost objedinjavanja nabavki⁵⁹, a učinjen je i iskorak ka unaprjeđenju transparentnosti i monitoringa cjelokupnog procesa, obavezom naručilaca da donesu i objave obrazložen plan javnih nabavki, kao i obavezom objavljivanja poziva i zahtjeva, odluka o izboru najpovoljnije ponude na portalu javnih nabavki, kao i cjelokupnih ugovora o javnim nabavkama. Zakonom je, takođe, unaprijeđena i kontrola samog procesa nabavki uvođenjem inspekcijskih kontrola za vrijednost nabavki manjih od 500.000 eura, i obaveznih kontrola nabavki čija vrijednost prevazilazi spomenuti iznos. Kada je u pitanju regulisanje mogućih koruptivnih pojava i sukoba interesa kako na strani naručilaca, tako i na strani ponuđača, članovi 15, 16, 17 i 18 Zakona propisuju anti-korupcijsko pravilo i sprječavanje sukoba interesa, koje predviđa ništavnost ugovora i sankcije u slučaju korupcije i postojanja sukoba interesa⁶⁰

U skladu sa odredbama Zakona, institucionalni okvir za upravljanje, kontrolu i monitoring javnih nabavki u Crnoj Gori u prvom redu čine:

Ministarstvo finansija, koje priprema strateške dokumente u oblasti javnih nabavki i nacrt Zakona o javnim nabavkama u saradnji sa Upravom za javne nabavke. U saradnji sa Upravom, takođe, priprema i donosi podzakonske akte (pravilnike) u oblasti javnih nabavki za koje je ovlašćeno, odlučuje po žalbi protiv upravnih/pojedinačnih akata koje donosi Uprava, daje saglasnost na planove javnih nabavki naručilaca, vrši nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada Uprave, izvještava Vladu Crne Gore o stanju u sistemu javnih nabavki, kao i druge poslove u okviru djelokruga utvrđenog propisom Vlade Crne Gore kojim je uređena organizacija i način rada državne uprave.

Uprava za javne nabavke, koja je osnovana 2006. godine kao Direkcija za javne nabavke, sa nadležnostima koje su definisane u pravcu praćenja sprovođenja Zakona o javnim nabavkama. Važeći Zakon propisuje da Uprava, između ostalog, prati ostvarivanje sistema javnih nabavki; održava portal javnih nabavki; daje saglasnost naručiocima o ispunjenosti uslova za sprovođenje odgovarajućeg postupka javne nabavke itd. Uprava za javne nabavke ima status samostalnog organa državne uprave, shodno članu 32 Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave⁶¹. Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Uprave za javne nabavke⁶² predviđene su četiri organizacione jedinice Uprave i to: Sektor za praćenje sprovođenja propisa i monitoring u javnim nabavkama, Odjeljenje za praćenje postupka javnih nabavki i upravljanje elektronskim javnim nabavkama, Odjeljenje za stručno osposobljavanje, usavršavanje i međunarodnu saradnju u oblasti javnih nabavki i Služba za opšte poslove i finansije. Za izvršavanje

59 U skladu sa propisom Vlade Crne Gore (**Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave**, „Sl. list RCG, br. 38/03 i „Sl.list CG“, br.7/11), odnosno nadležnog organa jedinice lokalne samouprave, ali i drugih naručilaca sa svojstvom pravnog lica u određenoj upravnoj oblasti omogućeno je osnivanje centralnih tijela javnih nabavki. Ovom centralizacijom procesa nabavki, tj. prenošenjem ovlašćenja sa više individualnih obveznika na jedno resorno ministarstvo (organ jedinice lokalne samouprave ili jednog naručioca sa svojstvom pravnog lica), znatno je pojednostavljen način nadzora nad sistemom javnih nabavki.

60 Donijeti su i podzakonski akti, neophodni za adekvatno sprovođenje ovog Zakona, i to:

- **Pravilnik o obrascima u postupku javnih nabavki**, „Sl. list CG“, br. 62/11
- **Pravilnik o metodologiji iskazivanja podkriterijuma u odgovarajući broj bodova, načinu ocjene i upoređivanja ponuda**, „Sl. list CG“, br. 63/11;
- **Pravilnik o načinu vođenja i sadržaju evidencije o kršenju antikorupcijskih pravila**, „Sl. list CG“, br. 63/11;
- **Pravilnik o evidenciji postupaka javnih nabavki**, „Sl. list CG“, br. 63/11;

Donijet je, takođe, i **Pravilnik o programu i načinu polaganja stručnog ispita za rad na poslovima javnih nabavki**, „Sl. list CG“, br. 28/12.

61 „Sl. list RCG, br. 38/03 i „Sl.list CG“, br.7/11

62 Dostupan na: <http://www.ujn.gov.me/wp-content/uploads/2013/05/Sistematizacija.pdf>

poslova iz djelokruga Uprave određeno je 18 službeničkih mjesta, uključujući i direktora Uprave za javne nabavke. Uprava za javne nabavke priprema godišnji izvještaj o javnim nabavkama koji usvaja Vlada.

Komisija za kontrolu postupka javnih nabavki je, takođe, osnovana 2006. godine, da bi najnovijim Zakonom o javnim nabavkama bila preimenovana u **Državnu komisiju za kontrolu postupaka javnih nabavki** (u daljem tekstu: Državna komisija). Novi tekst Zakona predviđa, između ostalog, da Državna komisija razmatra i odlučuje o žalbama u postupcima javnih nabavki, odlučuje o zahtjevima koji se odnose na troškove postupka, odlučuje o zahtjevima naručilaca o nastavku postupka javne nabavke kada je izjavljena žalba u skladu sa Zakonom, vrši kontrolu postupaka javnih nabavki u vrijednosti preko 500. 000 eura, itd. Državna komisija je članom 137 Zakona definisana kao samostalno i nezavisno pravno lice na čiji rad je zabranjen svaki vid uticaja, dok je čl. 136 i čl. 146 istog Zakona obezbijeđeno da se može ostvariti sudska zaštita protiv njenih odluka. Budući da Zakonom o javnim nabavkama nije propisan način sprečavanja sukoba interesa na strani Državne komisije, već su članom 16 i 17 ovog Zakona propisani samo slučajevi i način sprječavanja sukoba interesa na strani naručilaca i ponuđača, novoimenovana Državna komisija je u svom Poslovniku o radu donijetom na prvoj sjednici održanoj 19. marta 2012. godine⁶³ propisala način sprječavanja sukoba interesa na strani predsjednice i članova Državne komisije, čime je u njenom radu otklonjen rizik primjene člana 18 stav 1 Zakona o javnim nabavkama kojim je propisano da je ništav postupak javne nabavke koji je sproveden uz postojanje sukoba interesa. Prema odredbi člana 142 istog Zakona, Državna komisija podnosi Skupštini CG na usvajanje Godišnji izvještaj, najkasnije do 30. juna tekuće za prethodnu godinu.

Uprava za inspekcijske poslove - Odsjek za inspekciju za javne nabavke, odnosno nadležni inspektor za javne nabavke vrši inspekcijske poslove u odnosu na pravilnost sprovođenja javnih nabavki od 3.000 do 500.000 eura. Takođe, zadužen je da kontroliše blagovremenost dostavljanja planova javnih nabavki, poziva za javno nadmetanje, odluka o postupcima javnih nabavki; ugovora o javnim nabavkama; itd.⁶⁴ Prije osnivanja Uprave za inspekcijske poslove⁶⁵, radno mjesto inspektora za javne nabavke bilo je pozicionirano u okviru Uprave za javne nabavke. Uprava za inspekcijske poslove priprema Godišnji izvještaj o radu i dostavlja ga Vladu.

Upravni sud CG, u upravnom sporu obezbjeđuje sudsку zaštitu u postupcima javnih nabavki. Naime, čl. 136 i 146 Zakona o javnim nabavkama određeno je da se protiv odluke Državne komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki može pokrenuti upravni spor u cilju preispitivanja zakonitosti njenih odluka.

Državna revizorska institucija (DRI) vrši reviziju zakonitosti i uspješnosti upravljanja državnom imovinom i obavezama, budžetima i svim finansijskim poslovima subjekata čiji su izvori finansiranja javni ili nastaju korišćenjem državne imovine. Subjekti revizije DRI su dužni da nabavke roba i usluga, te ustupanje izvođenja radova vrše u skladu sa odredbama Zakona o javnim nabavkama. DRI, u skladu sa Zakonom o Državnoj revizorskoj instituciji, o svojim aktivnostima izvještava Skupštinu i Vladu.

63 "Sl. list CG" br. 16/12.

64 Član 148 Zakona o javnim nabavkama

65 Uprava za inspekcijske poslove osnovana je **Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave** („Sl. List CG“, broj 5/2012)

3.2. Učinkovitost institucionalnog i pravnog okvira

3.2.1 Ograničenja u regulativi

Zakon o javnim nabavkama predviđa da naručilac zaključuje ugovor o javnoj nabavci sa ponuđačem čija je ponuda izabrana kao najpovoljnija. Međutim, Zakonom nije precizirano kako postupati ukoliko naručilac (starješina, nadležni organ naručioca) ne prihvati prijedlog odluke o izboru najpovoljnije ponude. Takav slučaj, tj. da naručilac, odnosno starješina naručioca nije prihvatio odluku Komisije za otvaranje i vrednovanje ponuda, dogodio se u praksi, i spomenuta odluka je objavljena na sajtu Državne komisije⁶⁶. Takođe, nejasno je da li starješina tj. odgovorno lice naručioca, službenik za javne nabavke mogu biti članovi Komisije za otvaranje i vrednovanje ponuda.

Službenici za javne nabavke i druga lica uključena u postupak javnih nabavki, naročito članovi komisija za otvaranje i vrednovanje ponuda, nijesu obuhvaćeni odredbama važećeg Zakona o sprječavanju sukoba interesa⁶⁷, pa nemaju obavezu podnošenja izvještaja o prihodima i imovini, čime je dovedena u pitanje efikasnost kontrole mogućeg sukoba interesa u ovoj oblasti.

U Zakonu o javnim nabavkama nije precizno definisana procedura javnih nabavki šoping metodom, posebno u dijelu utvrđivanja ispunjenosti uslova za učestvovanje u ovom postupku. Takođe, nije jasno definisano ko vrši kontrolu procesa planiranja javnih nabavki i kako suzbijati necjelishodnost u planiranju.

Za kontrolu postupaka javnih nabavki čija vrijednost ne prelazi iznos od 500. 000 eura zadužena je, kako smo istakli, Uprava za inspekcijske poslove, tačnije Odsjek za inspekciju za javne nabavke. S obzirom da je u okviru ovog Odsjeka zapošljen samo jedan (glavni) inspektor koji vrši inspekcijski nadzor na cijeloj teritoriji Crne Gore⁶⁸, očigledno je da se ne može ostvariti adekvatna i efikasna kontrola ispravnosti sprovođenja navedenih postupaka, posebno ako se ima u vidu da je broj takvih postupaka na godišnjem nivou blizu 62 hiljade, te da u Crnoj Gori ima preko 650 obveznika Zakona o javnim nabavkama⁶⁹. Takođe, nadležnosti i ovlašćenja novoformirane Uprave za inspekcijske poslove nijesu jasno normativno definisane u odnosu na Upravu za javne nabavke po pitanju odlučivanja i davanja uputstava.

U okviru Strategije razvoja sistema javnih nabavki za period od 2011. do 2015. godine i Akcionom planu za sprovođenje Strategije⁷⁰, koji su usvojeni u decembru 2011. godine, nije adekvatno propisan način ostvarivanja ciljeva, naročito onih koji se odnose na suzbijanje korupcije i neregularnosti u procesu javnih nabavki, kao i ciljeva u vezi sa procesom harmonizacije sa evropskim standardima u dugoročnom periodu. Takođe, nijesu jasno definisane mjere i efektivno mjerljivi indikatori za unaprjeđenje kontrolnih i nadzornih funkcija Uprave za javne nabavke i Državne komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki.

66 <http://www.kontrola-nabavki.me>

67 „Službeni list CG”, br. 41/11 i 47/11

68 „Izvještaj o radu Uprave za inspekcijske poslove za 2012. godinu“, str.88, dostupan na:
www.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rId=126710&rType=2

69 Ibid, str. 13

70 Dostupni na: http://www.ujn.gov.me/wp-content/uploads/2012/01/25_46_22_12_2011.pdf

3.2.2 Nedostaci u sprovođenju

Shodno članu 18 Zakona o javnim nabavkama, naručilac je dužan da evidentira slučajeve sukoba interesa i da o tome bez odlaganja obavijesti nadležni organ. Ministarstvo finansija je donijelo i „Pravilnik o načinu vođenja i sadržaju evidencije o kršenju antikorupcijskih pravila“⁷¹, koji je objavljen na portalu Uprave za javne nabavke⁷², i stupio na snagu 01.01.2012. godine. Pravilnik sadrži način vođenja evidencije, sadržaj evidencije, izvještaj o ostvarenim koruptivnim radnjama, kao i obrasce za službenu zabilješku i evidenciju podataka o kršenju antikorupcijskih pravila. Naručiocu su u obavezi da dva puta godišnje, do 31. juna i do 31. decembra tekuće godine, dostave Upravi za javne nabavke izvještaj, na osnovu koga ovaj organ sačinjava Godišnji izvještaj prema Vladi Crne Gore, sa rokom 31. maja tekuće, za prethodnu godinu. Iz godišnjeg Izvještaja Uprave⁷³ je, međutim, evidentno da je veoma mali broj naručilaca dostavio istoj traženi izvještaj.

Upravni sud je u periodu od 23. 02. 2012 do 1. septembra 2012. odbio 65 odluka Državne komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki⁷⁴, a u periodu od 1. 09. 2012. do 31. 03. 2013. odbijeno je 76 i odbačeno 76 odluka⁷⁵. Upravni sud uglavnom poništava odluke ove institucije na osnovu odredbi Zakona o opštem upravnom postupku⁷⁶, ne referirajući, pri tom, na odredbe Zakona o javnim nabavkama.⁷⁷ Navedeni podaci, svakako, dovode u pitanje efikasnost u radu Državne komisije.

Ne postoji redovna obostrana komunikacija Uprave za javne nabavke i Uprave za inspekcijske poslove, čime je dovedena u pitanje efikasnost inspekcijskih kontrola u ovoj oblasti⁷⁸.

Državna revizorska institucija vrši kontrolu zakonitosti sprovođenja postupaka javnih nabavki, ali još uvijek ne postoji efikasna kontrola realizacije zaključenih ugovora o javnim nabavkama.

3.4. Međunarodni standardi

U borbi protiv korupcije u postupcima javnih nabavki najčešće se polazi od OECD-ovih principa koji su dizajnirani na način da predstavljaju polazište i osnov za implementiranje međunarodnih instrumenata u suzbijanju zloupotreba i nepravilnosti u javnim nabavkama. U OECD-ovim principima je stavljen akcenat na dobro upravljanje kao ključno za suzbijanje koruptivnih radnji i zaštitu državnih interesa. OECD definiše sljedećih deset osnovnih principa:

1. Obezbijediti adekvatan nivo transparentnosti tokom cjelokupnog postupka

71 Sl. list CG, br. 63/11

72 www.ujn.gov.me

73 "Izvještaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2012. godinu", dostupan na: www.ujn.gov.me

74 Prilog Izvještaju Evropske komisije o napretku Crne Gore za 2012. (za period 25. aprila 2012. – 1. septembra 2012.)

75 Prilog Izvještaju Evropske komisije o napretku Crne Gore za 2013. (za period 1. septembar 2012. – 25. april 2013.)

76 "Sl. list RCG", br. 60/03 i "Sl. list CG", br. 32/11

77 Zapisnik razgovora sa Suzanom Pribilović, predsjednicom Državne komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki, održanom 18.09.2013. godine.

78 Transkript intervjuja sa direktorom Uprave za javne nabavke doc. dr Mersadom Mujevićem, održanog 21.06.2013. god.

nabavke a u cilju promovisanja fer i nepristrasnog tretmana za potencijalne ponuđače;

2. Unaprijediti transparentnost tenderskih procedura uz maksimalne mjere predostrožnosti kako bi se unaprijedila ispravnost;
3. Javna sredstva u nabavkama moraju biti iskorišćena u skladu sa unaprijed utvrđenim i stvarnim potrebama;
4. Službenici koji se bave javnim nabavkama moraju biti profesionalci sa visokim stepenom obrazovanja, vještine i integriteta;
5. Obezbijediti adekvatne mehanizme koji će spriječiti rizike od korupcije i narušavanja integriteta;
6. Privatni sektor i Vlada bi trebalo da sarađuju u cilju očuvanja visokih standarda ispravnosti, naročito u fazi sprovođenja ugovora;
7. Obezbijediti posebne mehanizme za monitoring javnih nabavki kao i primjenu sankcija u slučaju protivzakonitog postupanja;
8. Uspostaviti i utvrditi jasan sistem odgovornosti sa efikasnim kontrolnim mehanizmima;
9. Razmatrati žalbe i pritužbe potencijalnih ponuđača na fer način i u razumljivom roku;
10. Ojačati ulogu organizacija civilnog društva, medija i široke javnosti u kontroli postupaka javnih nabavki⁷⁹.

3.5 Preporuke za unaprjeđenje

Uzimajući u obzir gore navedene principe OECD-a, te uočene nedostatke u ovoj oblasti, smatramo da je neophodno preuzeti sljedeće mjere i aktivnosti:

1. Uspostaviti sistem prijavljivanja prihoda i imovine službenika za javne nabavke (prije svega članova Komisije za otvaranje i vrednovanje ponuda) i drugih lica uključenih u postupak javnih nabavki. Redovnom provjerom ličnog i porodičnog imovinskog kartona i informacija o prihodima, pojačao bi se nadzor nad radom službenika koji su jedna od ključnih karika u procesu javnih nabavki.
2. Jasno definisati položaj i organizaciju rada svih učesnika u postupku javnih nabavki, uključujući i fazu praćenja realizacije ugovorenih obaveza. Sprovoditi redovne revizije ispravnosti isporuka i izvršenja obaveza iz zaključenih ugovora.
3. Razmotriti mogućnost da se zakonom decidno odredi nadležni (samostalan i nezavisan) organ za kontrolu realizacije ugovora o javnim nabavkama.
4. Vršiti nadzor nad cjelishodnošću planiranja javnih nabavki. Detaljno kontrolisati opravdanost zahtjeva za sprovođenje postupaka javnih nabavki veće vrijednosti, npr. kroz kontrolu postojećih zaliha.
5. Obezbijediti da naručiocu redovno i u zakonski predviđenom roku dostavljaju

⁷⁹ Prevod dokumenta OECD-a pod naslovom: „Preporuke Vijeća OECD za poboljšanje integriteta u javnim nabavkama“, C(2008)105, u kome su sadržani gore navedeni principi dostupan na: <http://parco.gov.ba/cyril/?page=25&kat=5&vijest=2986>

Управи за јавне набавке извјештaj o ostvarenim koruptivnim radnjama, као i obrasce za službenu zabilješku i evidenciju podataka o kršenju antikorupcijskih pravila, te prekršajno sankcionisati subjekte koji ne evidentiraju povrede istih.

6. Šoping postupak urediti u skladu sa propisima EU.
7. Precizno definisati nadležnosti novoformirane Управе за inspekcijske poslove u odnosu na Управу за јавне набавке. Obezbijediti da Управа за јавне набавке има jasne ingerencije i ovlašćenja po pitanju odlučivanja i davanja upustava Odsjeku za inspekciju za јавне набавке.
8. Izmjenama Zakona o јавним набавкама, препоручiti jačanje nadležnosti ikapaciteta za inspekcijski nadzor u јавним набавкама.
9. Umanjiti formalizam i nepotrebnu birokratiju - postupak јавних набавки treba pojednostaviti i olakšati učešće većeg broja ponuđača (originale dokaza o podobnosti tražiti само od pobjednika, dozvoliti ispravku formalnih nedostataka ponude u određenom zakonskom roku).
10. Izraditi priručnike за нaručioце, односно за ponuђače o правима и обавезама које имaju, али и са упозorenjima о врсти санкција за случајеве намještanja понуда.
11. Donijeti propise о vršenju objedinjenih јавних набавки, на начин propisan Zakonom о јавним набавкама. Prethodno je потребно pripremiti odgovarajući analitičки dokument о opravданости увођења objedinjenih набавки (за које јавне набавке i odgovorni organ за спровођење procedura).

4. Тржиште капитала

Zbog relativno slabo istraženog područja корупције на тржишту капитала, navešćemo основне forme корупције које се могу појавити у овој области:

- » Insider trading - kada особа која је у посјedu тајне информације vezane за hartije od vrijednosti,inicira kupovinu ili prodaju istih.
- » Manipulacije sa информацијама од значаја – где учесници на тржишту капитала netačno objavljaju информације што kasnije utiče na smanjivanje ili povećanje cijena akcija
- » Manipulacije sa pozajmljenim akcijama - investitori mogu da pozajme hartije od vrijednosti i da ih prodaju, очекujući да ће vrijednost hartija i dalje padati, kako bi ih oni ponovo kupili по nižoj cijeni i ostvarili razliku u cijeni. Ovo je praksa u mnogim земљама, међутим nosi rizik за појаву корупције: naime, неки investitori mogu samom prodajom hartija od vrijednosti da utiču na pad cijene, tako da postoje случајеви u којима investitori prodaju akcije kroz fiktivne transakcije, при чему исте не mijenjaju vlasnika.

Takođe, bitno je поменути да се кроз тржиште капитала могу izvršiti radnje pranja novca – кроз fiktivne transakcije, manipulaciju kastodi računima i sl.

4.1 Karakteristike pravnog i institucionalnog okvira

Kontrola тржишта капитала је uređena Zakonom o hartijama od vrijednosti, Zakonom o investicionim fondovima, Zakonom o preuzimanju акционарских društava, као i

poglavljem XXIII Krivičnog zakonika. Zakoni koji takođe regulišu neke od aspekata tržišta kapitala su: Zakon o privatizaciji privrede, Zakon o zalozi kao sredstvu obezbeđenja potraživanja, Zakon o svojinskoj i upravljačkoj transformaciji, Zakon o dobrovoljnim penzionim fondovima, Zakon o bankama, Zakon o stečaju, Zakon o privrednim društvima, Zakon o računovodstvu i reviziji, Zakon o tekućim i kapitalnim poslovima sa inostranstvom, Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma, Zakon o svojinsko-pravnim odnosima, Zakon o regulisanju obaveza i potraživanja po osnovu ino duga i devizne štednje građana, Zakon o povraćaju oduzetih imovinskih prava i obeštećenju, Zakon o akcizama, Zakon o reviziji sredstava iz fondova Evropske Unije i Zakon o osiguranju.

Zakon o hartijama od vrijednosti uređuje vrste hartija od vrijednosti, izdavanje i trgovinu hartijama, prava i obaveze subjekata na tržištu hartija od vrijednosti i organizacija, djelokrug i nadležnost Komisije za hartije od vrijednosti.⁸⁰ Ovaj zakon registruje niz prekršaja, za koje su propisane novčane kazne od 2 500 do 20 000 eur, i prepoznaje osnovne oblike koruptivnog djelovanja na tržištu kapitala kao prekršaje: korišćenje saznanja o neobjavljenim informacijama koje mogu dati prednost u odnosu na druge učesnike u trgovini hartijama od vrijednosti (insider trading); izazivanje netačne predstave o cijenama hartija od vrijednosti; podsticanje kupovine hartija od vrijednosti iznošenjem lažnih materijalnih činjenica (lažno podizanje ili spuštanje cijena); davanje netačne izjave koja može uticati na kupovinu ili prodaju akcija, kao i izazivanje promjene cijene akcija kupovinom, ili prodajom kojom se ne izvrši promjena vlasništva nad tom hartijom, ili fiktivnom transakcijom.⁸¹ Zakon o hartijama od vrijednosti ne poznaje praksi pozajmljivanja hartija od vrijednosti (short selling), niti adresira moguće zloupotrebe vezane sa njom.

Međutim, ovaj zakon se ne odnosi na : postupke privatizacije privrede, neotplaćene akcije izdate u skladu sa Zakonom o svojinskoj i upravljačkoj transformaciji, na otvoreni investicioni fond i na hartije od vrijednosti koje izdaju centralne banke.⁸²

Usvajanje Zakona o tržištu kapitala, koje je zakonodavnim planom bio predviđeno za IV kvartal 2012, odloženo je za IV kvartal 2013. Ovaj zakon bi trebao da adresira postojeće nejasnoće u legislativnom okviru koji reguliše ovu oblast, kao i da uskladi standarde poslovanja na tržištu kapitala sa evropskim direktivama.

Zakon o preuzimanju akcionarskih društava uređuje uslove, način i postupak preuzimanja akcionarskih društava, uslove za davanje javne ponude za preuzimanje i prava i obaveze učesnika u postupku preuzimanja.⁸³ Ovaj Zakon je donešen 2004 a posljednji put inoviran 2011. Ključne novine koje su uvedene u zakon su:

- » Prag za obavezu preuzimanja akcionarskih društava je pomjeren sa 40% vlasničkog udjela na 30% vlasničkog udjela. Naime, ukoliko je određeni sticalac od emitenta kupio preko 30% akcija, on je dužan da ponudi svim drugim akcionarima u tom akcionarskom društvu otkup njihovih akcija po istoj cijeni.
- » Uvedena je novina prinudne prodaje akcija, čime se daje pravo akcionaru koji

⁸⁰ Zakon o hartijama od vrijednosti, član 1 – „Sl. list RCG”, br. 59/00 od 27.12.2000, 10/01 od 28.02.2001, 43/05 od 21.07.2005, 28/06 od 03.05.2006, „Sl. list Crne Gore”, br. 53/09 od 07.08.2009, 73/10 od 10.12.2010, 40/11 od 08.08.2011, 06/13 od 31.01.2013)

⁸¹ Zakon o hartijama od vrijednosti, čl. 102-106 – „Sl. list RCG”, br. 59/00, 10/01, 43/05, 28/06, br. 53/09, 73/10, 40/11, 06/13).

⁸² „Službeni list Crne Gore, broj 18/2011” – Zakon o preuzimanju akcionarskih drštava, čl. 5

⁸³ „Službeni list Crne Gore, broj 18/2011” – Zakon o preuzimanju akcionarskih drštava, čl. 1

kupi 95% vlasničkog udjela u nekoj firmi da otkupi preostalih 5% od manjinskih akcionara, po istoj cijeni po kojoj je pribavljeno 95% akcija i bez njihove saglasnosti.

Za sprječavanje korupcije i ekonomskog kriminala značajno je i **Uputstvo o analizi rizika pranja novca i procedurama za prepoznavanje sumnjivih transakcija**, usvojeno 2008, donešeno na osnovu Zakona o sprječavanju prava novca i finansiranja terorizma. Ovo uputstvo definiše faktore rizika za prihvatljivost klijenta, mogućnosti kontrole transakcija i klijenata koji su definisani kao rizični, metode identifikacije klijenta, metode utvrđivanja politički eksponiranih lica i poslovanja sa njima, kao i stepene tajnosti podataka. Značajno je istaći da učesnici na tržištu hartija od vrijednosti imaju obavezu da vode podatke o politički eksponiranim licima u elektronskom obliku, kao i da sprovode postupak produbljene provjere transakcija ovih lica.⁸⁴

Krivični zakonik u glavi XXIII propisuje kazne zatvora za djela falsifikovanja hartija od vrijednosti, nedozvoljeno bavljenje berzanskom djelatnošću, izdavanje hartija od vrijednosti bez pokrića i odavanje poslovne tajne. Takođe, u skupštinskoj proceduri su izmjene Krivičnog zakonika, pripremljene uz učešće predstavnika KHOV, koje adresiraju insajdersku trgovinu i manipulaciju tržišta.⁸⁵

Komisija za hartije od vrijednosti je nezavisan organ koji na predlog Vlade bira Skupština Crne Gore. Kriterijumi za izbor članova su precizno definisani, a finansiranje se vrši iz sopstvenih izvora, što Komisiju čini samostalnom u svom djelovanju. Godišnji izvještaj komisije se dostavlja i Vladi i Skupštini.

Centralna depozitarna agencija - je akcionarsko društvo koje osniva, odnosno čiji akcionari mogu biti Republika, ovlašćeni učesnici, berze, banke i druga pravna lica. Najveći akcionari CDA su: 35% - Centralna banka Crne Gore, 25% - privatni investicioni fond „Aureus“ iz Hrvatske, 15% - Crnogorska komercijalna banka, 10% - Zbirni kastodi račun, 7% - Atlas Fin i četiri manje banke po 2%.

4.2 Učinkovitost pravnog i institucionalnog okvira

Komisija za hartije od vrijednosti je ovlaštena da vrši kontrolu poslovanja lica koja podliježu odredbama ovog zakona. Takođe, Komisija može da vrši istraživanje u slučaju prevare, obmane ili pronevjere, kao i da zahtijeva podatke od svih lica koja su registrovani vlasnici hartija od vrijednosti ili imaju prava iz hartija od vrijednosti, kao i za lica za koja opravdano smatra da su vlasnici hartija od vrijednosti ili imaju prava iz hartija od vrijednosti.⁸⁶

Sem redovnih kontrola koje sprovodi Komisija, propisano je i 10 indikatora rizika u slučaju kojih se sprovode produbljene istrage transakcija sa hartijama od vrijednosti: geografski rizici (država porijekla klijenta na listi off-shore zemalja, država porijekla lica koja posluju sa klijentom na listi off-shore zemalja), klijent ili lica koja sa klijentom obavljaju transakcije na listi lica protiv kojih su sprovedene prinudne mjere radi uspostavljanja međunarodnog mira i sigurnosti, nepoznat ili nejasan izvor sredstava klijenta, sumnja da klijent postupa po nalogu trećeg lica, neuobičajeni put transakcije,

84 Uputstvo o analizi rizika pranja novca i procedurama „upoznaj svog klijenta“ i drugim procedurama za prepoznavanje sumnjivih transakcija.

85 Dopis KHOV o realizovanim mjerama borbe protiv korupcije, 18.06.2013.

86 Zakon o hartijama od vrijednosti, čl. 108-111- "Sl. list RCG", br. 59/00, 10/01, 43/05, 28/06, br. 53/09, 73/10, 40/11, 06/13),

indicije da klijent obavlja sumnjive transakcije, klijent je politički eksponirano lice, računi drugih lica povezani sa klijentom, specifičnost poslova koje klijent obavlja.⁸⁷

Komisija za hartije od vrijednosti obavještava Komisiju za sprječavanje sukoba interesa o vlasničkim pozicijama javnih funkcionera.

Komisija za hartije od vrijednosti, u skladu sa svojim nadležnostima, imala je značajan učinak u borbi protiv korupcije na tržištu kapitala: KHOV je u 2012 direktno podnijela dva zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka, a posredstvom drugih državnih organa 803 zahtjeva. Do 1. jula 2013 podnijela je 4 zahtjeva za prekršajni postupak, a posredstvom drugih organa 307 zahtjeva. U prvoj polovini 2013 izvršeno je ukupno 573 kontrole i donijela je 2 rješenja o poništenju, ukupno 23 transakcije po osnovu kršenja članova 102-106 Zakona o hartijama od vrijednosti.

Što se tiče koordinacije sa drugim institucijama na polju suzbijanja korupcije na tržištu kapitala, u 2012 KHOV je uputila Upravi za sprječavanje pranja novca 1 obavještenje o sumnjivoj transakciji, a u prvoj polovini 2013, 2 obaveštenja o neuobičajenim transakcijama. KHOV je u 2012 uputila 5954 informacije o vlasničkim pozicijama za 3 069 javna funkcionera.⁸⁸

Centralna Depozitarna agencija, Brokeri i Berze, putem redovnih izvještaja i prijavom sumnjivih transakcija obavještavaju Upravu za spječavanje pranja novca i finansiranje terorizma o finansijskim transakcijama na tržištu hartija od vrijednosti. Izvještaji se dostavljaju Upravi u papirnoj i elektronskoj formi. Analizom izvještaja, izdvajaju se određene transakcije primjenom indikatora i, ukoliko se utvrdi dovoljno drugih podataka koji ukazuju na osnov sumnje u pranje novca, otvara se analiza za predmetno lice.⁸⁹ Međutim, kako analize obuhvataju veliki broj podataka o određenom fizičkom ili pravnom licu, ne postoji statistika o broju istraženih slučajeva pranja novca kroz transakcije preko tržišta kapitala.

U skladu sa prvom preporukom FATF, u periodu 2013/2014 je planirano da se uradi i procjena rizika od pranja novca u 5 različitim oblasti, od kojih je jedna tržište kapitala. Ova procjena bi trebalo da pruži smjernice za jasnije definisanje nadzora ove oblasti, kao i da unaprijedi rezultate u sprječavanju pranja novca kroz tržište kapitala.

4.2.1 Ograničenja postojećeg sistema kontrole

Uzimajući u obzir da je **Centralna depozitarna agencija akcionarsko društvo**, koje se nalazi u vlasništvu različitih emitentata hartija od vrijednosti, postavlja se pitanje ostvarivanja zaštite informacija drugih subjekata koji posluju na tržištu hartija od vrijednosti. Naime, postoji mogućnost da akcionari CDA, koji su u isto vrijeme i učesnici na tržištu kapitala, pristupe strogo povjerljivim podacima kojima raspolaže CDA, a koji su vezani za druge konkurentne privredne subjekte koji posluju na tržištu kapitala i da ih zloupotrijebe. Takođe, imajući u vidu da je članstvo u CDA neophodno da bi se obavljale različite transakcije na tržištu kapitala (npr. Brokerske kuće moraju biti registrovane u CDA, svi emitenti akcija, kao i svi kastodi učesnici), problematična je mogućnost koja

⁸⁷ Uputstvo o analizi rizika pranja novca i procedurama „upoznaj svog klijenta“ i drugim procedurama za prepoznavanje sumnjivih transakcija.

⁸⁸ Komisija za hartije od vrijednosti – odgovor na pitanja iz intervjuja

⁸⁹ Uprava za sprječavanje pranja novca i finansiranje terorizma – Odgovor na zahtjev za slobodan pristup informacijama br. 0601-9/2-13, 4. jul 2013

је остављена CDA - да одбije или одлоžи регистрацију ових subjekata. Ова могућност је пружена кроз Правила Централне депозитарне агенције у дјелу поступка пријема у чланство, одредбом 3.7 „Агенција може одлоžити доношење одлуке о пријему у чланство до trenutka kada bude raspolagala odgovarajućim osobljem, опремом, капацитетима за obradu podataka ili другим radnim mogućnostima za pružanje usluga novim članovima“. Иако nije bilo ovakvih slučajeva u praksi, овако formulisana одредба оставља утисак да се члјаство у CDA може спријећити или одлоžити, на основу нејасних критеријума. Када говоримо о функционисању централних депозитарних тјела, у региону постоје само две депозитарне агенције које су основане као акционарска друштва и то Централни регистар хартија од vrijednosti у Македонији и Centralni registar hartija od vrijednosti из Бање Луке, док су депозитарне агенције из Словеније, Хрватске, Србије – државне установе. Додатно, правила о раду регистара из Бање Луке и Македоније омогућавају одбјавање чланства у овим институцијама, искључиво уколико поднисилac заhtjeva za чланство nije ispunio zakonom propisane uslove.

Битан сегмент тржишта капитала – тј. **privatizacija putem preuzimanja većinskog paketa akcija**, још увјек nije адекватно регулисана. Наиме, овај поступак се и даље регулише Законом о приватизацији привреде Црне Горе, који је усвојен 1999, а у периоду 1999-2004 једине измене су биле скраћивање закона за неколико чланова. У овом закону и даље стоји да је за контролу приватизације надлеžна Агенција за реструктурiranje привреде и страна улагања, која не постоји већ неколико година. Ова надлеžност је касније, посебним законом, повјерена Министарству економије. Законски акти који регулишу ову област не тretiraju pitanja konflikta interesa, insajderskog trgovanja, manipulacija sa cijenom akcije i davanja обманjujućih informacija. Prethodni ugovori o privatizaciji se ne objavljaju u cjelini retroaktivno, иако је то обавеза преузета ulaskom Црне Горе u Partnerstvo otvorenih Vlada. Чланови 3 Tenderske komisije које спроводе поступке приватизације imenuju se od strane Savjeta za приватизацију на основу професионалних критеријума и искustva u radu⁹⁰, али ти критеријуми nisu definisani ni jednim određenim dokumentom. Savjet за приватизацију i kapitalne projekte ne vrši kontrolu постојања конфликta interesa među члановима tenderskih komisija

Приватизација путем превземања већинског пакета акција може бити урађена тржишном или нетржишном трансакцијом, али у оба случаја не постоји контрола ове трансакције од стране независне институције, на начин на који је то регулисано за друге трансакције са хартијама од vrijednosti.

Један од ključnih проблема трансакција на тржишту капитала је и **koncept prinudnog preuzimanja akcija**, који је дефинисан чланом 39 Закона о превземању акционарских друштава. Наиме, овим чланом се дaje могућност акционарима, који посједују 95% неког акционарског друштва да превзему осталих 5% од мањинских акционара, по цјени акције по којој је plaćeno осталих 95%, a без njihove saglasnosti. Ова одредба Закона је како проблематична и са stanovišta ustavnosti, zbog činjenice da Ustav garantuje neotuđivost lične имовине, која je značajno угрожена овом одредбом. Основна svrha Zakona o превземању акционарских друштава била је заштита мањинских акционара, a одредба о принудном превземању потпуно обесмишљава овај концепт.

Коначно, **koordinacija sa drugim institucijama** i civilnim društвом u процесу борбе против корупције треба да буде ефективнија. Првенствено, neophodna je saradnja sa Komisijom за sprječавање сукоба интереса i sa Управом за sprječавање прања новца i finansiranje тероризма. Комисија за sprječавање сукоба интереса је новим Законом за

⁹⁰ Intervju sa Sekretarom Savjeta za privatizaciju, 19.06.2013.

sprječavanje sukoba interesa iz 2011. dobila mandat da provjerava imovinu funkcionera, zbog čega su joj neophodni podaci o nekretninama, privrednim društvima i transakcijama na tržištu kapitala povezanim sa javnim funkcionerima. Do sada je KHOV dostavljala godišnji presjek vlasničkih pozicija javnih funkcionera Komisiji za sprječavanje sukoba interesa. Svaka promjena vlasničke pozicije javnog funkcionera bi trebala da se odmah prijavi Komisiji, kako bi ovo tijelo imalo uvid ne samo u godišnje imovinske kartone, već i u interesne pozicije javnih funkcionera. KHOV je usvojila zaključak da je automatsko uvezivanje podataka CDA, KHOV, kastodija i KSSI prioritet za realizaciju u narednom periodu.⁹¹

Netransparentnost vlasničke strukture akcionarskih društava takođe predstavlja prepreku u utvrđivanju i suzbijanju sukoba interesa. Naime CDA objavljuje listu 10 najvećih akcionara određenog akcionarskog društva, ali ne i manjih akcionara. Pri tome, dio većinskih vlasnika su zbirni kastodi računi čiji identitet zna isključivo kastodi banka. Ovo onemogućava pristup informacijama o javnim funkcionerima građanima, medijima i zainteresovanim organizacijama, dok institucije koje se bave suzbijanjem korupcije i organizovanog kriminala moraju da prođu kroz složenu proceduru traženja i dobijanja informacija, isključivo na sopstvenu inicijativu (*ex officio*).

Netransparentnost transakcija koje se sprovode putem kastodi računa. Naime, transakcije na tržištu kapitala mogu da vrše kastodi banke za račun klijenata, preko tri vrste računa: vlasničkih i zbirnih. Dok su vlasnički računi otvoreni u ime i za račun klijenta, te se transakcije mogu nesmetano pratiti, zbirni računi su otvoreni u ime banke kod CDA, a za račun klijenta, te institucije nemaju informacije o vlasnicima ovih računa dok ih same banke ne obavijeste o rizičnim transakcijama, na osnovu čega institucije mogu od banaka da traže podatke o vlasnicima ovih računa.

Kao što je pomenuto, Zakonom o sprječavanju pranja novca, kao i izdatim smjernicama se definiše da su učesnici na tržištu kapitala dužni da vide bazu podataka u elektronskom obliku o politički eksponiranim licima i da obavještavaju Upravu za sprječavanje pranja novca o rizičnim transakcijama ovih lica. Obzirom da institucije ne vode ovaj registar i da nemaju uvid u njega, postavlja se pitanje **konflikta interesa** kada određena lica, kod kojih postoji rizik klijenta definisan Smjernicama USPNiFT (npr. politički eksponirana lica, lica sa geografskim rizikom itd.) imaju vlasničkog udjela u bankama – da li će ove banke postupati na isti način sa njima kao sa ostalim klijentima i da li će obavještavati o njihovim rizičnim transakcijama. Pri sprovođenju kontrola od strane KHOV, u protekle tri godine, nisu identifikovani slučajevi prikrivanja rizičnih transakcija od strane banaka, ili kastodi banaka.

4.3 Preporuke za unaprjeđenje

1. Treba razmotriti ustrojstvo CDA kao akcionarskog društva. Iako je Centralna banka Crne Gore najveći akcionar, sa 30% vlasničkog udjela, ipak većinsko vlasništvo je u rukama banaka, kod kojih preovlađuju privatni interesi. Ukoliko se zadrži ovakav status CDA, potrebno je povećati vlasnički udio CBCG na 51%.
2. Proces privatizacije putem preuzimanja većinskog paketa akcija treba da bude bolje uređen. Trenutni zakonski okvir ne omogućava zaštitu od zloupotreba i korupcije. Neophodno je uvesti kontrolu profesionalnog, a ne političkog tijela

⁹¹ Intervju sa predstavnicima KHOV, septembar 2013

nad ovim procesom, што би се постигло укључивањем овог процеса у оквире новог Закона о тржишту капитала и Закона о преузимању акционарских друштава. На овај начин Комисија за хартije од vrijednosti, као не зависан и професионалан орган, би могла да врши контролу овог процеса и спречава eventualне zloupotrebe.

3. Потребно је уклонити члан 39 из Закона о преузимању акционарских друштава, jer се концепт принудног истискивања мањинских акционара коси са уставним нацелима и основним људским правима и слободама.
4. Координација рада Комисије хартije од vrijednosti и CDA са Комисијом за спречавање сукоба интереса би требала да се унаприједи у дијелу провјере података из имовинских картона јавних функционера – аутоматско уvezivanje података KSSI, CDA, KHOV и кастодија би значајно допринијело спречавању сукоба интереса код јавних функционера.
5. Потребно је CDA омогући већу transparentnost власниčке структуре и објави бар 15 највећих акционара сваког акционарског друштва, као вodi evidenciju o власnicima kastodi računa.
6. Unaprijediti statistiku vezanu за прање новца на тржишту капитала – USPNiFT треба да вodi регистар свих провјерених трансакција на тржишту капитала, у складу са препоруком из тачке 38 preamble Direktive 2005/60/EC
7. Како су банке дужне да воде evidenciju o трансакцијама и да достављају податке vezano за klijente koji su definisani Smjernicama за analizu rizika radi спречавања прања новца и финансирања тероризма код учесника на тржишту хартija od vrijednosti, потребно је надзирати ове evidencije, код банака у којима овакви klijenti, или са njima povezana lica, imaju власниčkog udjela.
8. Nepohodno је ојачати одговорност банака, кроз обавезе izvještavanja o rizičним трансакцијама и кроз одговарајуће надзорне procedure.

PREVENTIVNI MEHANIZMI - INTEGRITET I TRANSPARENTNOST

3

1. Planovi integriteta i etički kodeksi

S obzirom na činjenicu da Crna Gora nema ukorijenjenu kulturu i svijest o štetnosti i moralnoj dimenziji pristupanja i činjenja koruptivnih radnji, veliki značaj treba posvetiti buđenju svijesti i savjesti građana da sami ne čine radnje koje mogu stvarati korupcijske odnose. Pri tome, glavnu ulogu imaju moralni standardi, **etički kodeksi** i **planovi integriteta** pojedinca i društva.

1.1 Karakteristike i učinkovitost pravnog i institucionalnog okvira

Planovi integriteta⁹² su jedni od najmodernijih preventivnih metoda za ustanovljavanje legalnog i moralnog rada vladinih i drugih institucija u društvu, koja sprječava i suzbijaja mogućnosti za nastanak i razvoj korupcije u određenoj instituciji. Mogu se definisati kao skup pravnih i faktičkih mjera koje se planiraju i preduzimaju u cilju otklanjanja puteva korupcije i sprječavanja nastanka mogućnosti za korupciju u okviru organizacije kao cjeline, pojedinih organizacionih jedinica ili djelova organizacije i pojedinačnih radnih mјesta.

Zbog veoma značajne i djelotvorne uloge u borbi protiv korupcije, izrada i primjena planova integriteta u Crnoj Gori moraju biti institucionalno i stručno podržana te sami planovi moraju biti pravno obavezujući.

Prepoznajući planove integriteta kao efikasne mehanizme za unaprjeđenje integriteta institucija, odnosno jačanje institucionalnih kapaciteta zaštite organizacije od koruptivnih uticaja na obavljanje njenih djelatnosti, **Zakon o državnim službenicima i namještenicima**⁹³ koji je počeo da se primjenjuje od januara 2013. godine, predviđa obavezu državnih organa da izrade planove integriteta. Naime, članom 68 Zakona o državnim službenicima i namještenicima predviđeno je da, na osnovu procjene podložnosti određenih radnih mјesta za nastanak i razvoj korupcije i drugih oblika pristrasnog postupanja državnih službenika, odnosno namještenika na određenim poslovima, svaki državni organ doneše plan integriteta koji sadrži mjere kojima se sprječavaju i otklanjaju mogućnosti za nastanak i razvoj korupcije. Ujedno, ovaj Zakon obavezuje organ uprave, nadležan za poslove antikorupcije, da doneše Smjernice

⁹² Integritet podrazumijeva i način ponašanja institucije i osoba koje djeluju poštano, nezavisno, nepristrasno, transparentno i sl. *Osoba koja ima integritet ponaša se u skladu sa moralom i nije podložna neetičkim ili nemoralnim (korupcijskim) radnjama.*

⁹³ Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Službeni list Crne Gore br. 39/2011 od 4.8.2011. godine <http://www.usscg.me/docs/Zakon%20o%20drzavnim%20sluzbenicima%20i%20namjestenicima.pdf>

za donošenje planova integriteta državnih organa. Organ koji je zadužen za praćenje sprovođenja planova integriteta je Uprava za antikorupcijsku inicijativu.

Obaveza usvajanja planova integriteta u svim organima državne uprave potvrđena i u **inoviranom Akcionom planu za sprovođenje Strategije borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2013-2014. godine**.⁹⁴ Akcioni plan predviđa i obavezu organa uprave koji je nadležan za poslove antikorupcije, da doneše Smjernice za donošenje planova integriteta državnih organa.

Iako je obaveza usvajanja planova integriteta u svim organima državne uprave predviđena Zakonom o državnim službenicima i namještencima, pri čemu je potvrđena i u inoviranom Akcionom planu za sprovođenje strategije borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2013-2014. godine, ovu obavezu su ispunile samo osam institucija: Uprava za antikorupcijsku inicijativu Crne Gore, Ministarstvo finansija, Uprava carina, Uprava za nekretnine, Poreska uprava, Uprava za sprječavanje pranja novca i finansiranje terorizma, Zavod za školstvo i Fitosanitarna uprava.

Zakonsku obavezu definisanja smjernica za donošenje planova integriteta državnih organa, predviđenu članom 68 Zakona o državnim službenicima, realizovalo je Ministarstvo pravde usvajanjem dokumenta koji sadrži smjernice za usvajanje planova integriteta čija se primjena odnosi na državne organe.⁹⁵

Uprava za antikorupcijsku inicijativu, kao organ koji je zadužen za praćenje sprovođenja planova integriteta, izradila je obrazac i nacrt plana integriteta koji pomaže ostalim organima državne uprave u procesu definisanja svojih planova integriteta.⁹⁶ U cilju postizanja što kvalitetnije implementacije Smjernica za izradu planova integriteta, Uprava za antikorupcijsku inicijativu je sprovedla šest obuka za menadžere integriteta za predstavnike 26 crnogorskih institucija, u cilju omogućavanja kvalitetne implementacije Smjernica za izradu planova integriteta.

Uprava za kadrove je u 2012. i 2013. godini realizovala 8 seminara za 105 službenika iz Uprave policije, Uprave carina, Poreske uprave, Skupštine Crne Gore, Ministarstva ekonomije, Ministarstva saobraćaja, Ministarstva kulture, Fonda penzijskog i invalidnog osiguranja i Uprave za sprječavanje pranja novca. Ranije je Uprava za kadrove realizovala 5 seminara za 51 službenika Poreske uprave, Ministarstva unutrašnjih poslova, Uprave za igre na sreću, Ministarstva zdravlja, Ministarstva održivog razvoja, Ministarstva vanjskih poslova i evropskih integracija i Ministarstva odbrane.⁹⁷ Ujedno, Uprava za kadrove je realizovala više obuka sa Zajednicom opština, koje su za cilj imale podizanje svijesti o značaju borbe protiv korupcije i opredijeljenosti opština da sprovodu mјere u cilju otkrivanja i suzbijanja korupcije i izradu planova integriteta koji podrazumijevaju identifikovanje struktura i procedura koje su izložene riziku od zloupotrebe ovlašćenja i uspostavljanje procedura i standarda koji posješuju integritet i ujedno smanjuju rizik od korupcije.

94 Akcioni plan za spovođenje strategije borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala za paeriod 2013– 2014.godine
http://www.antikorupcija.me/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=7:&Itemid=91

95 Smjernice za izradu plana integriteta usvojelo Ministarstvo pravde http://www.antikorupcija.me/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=31:integritet-smjernice-i-obrasci

96 http://www.antikorupcija.me/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=31:integritet-smjernice-i-obrasci

97 Podaci o realizovanim obukama Uprave za kadrove, na temu integriteta , dobijeni su posredstvom slanja zahtjeva za slobodan pristup informacijama, kao i intervjuisanjem nadležnog službenika Uprave za kadrove (4. jul 2013. godine).

Uprava za antikorupcijsku inicijativu je tokom 2013. godine, uz pomoć eksperata iz Federalne kancelarije za administraciju BVA sprovedla ukupno četiri dvodnevne obuke za 75 predstavnika iz 52 institucije, kao i mnogobrojne seminare i obuke o promociji i primjeni planova integriteta.

S obzirom na podatke o veoma malom broju institucija koje su usvojile planove integriteta, u Crnoj Gori se još uvijek plan integriteta ne koristi kao važna antikorupcijska mjeru, koja treba da predstavlja rezultat procjene izloženosti određene institucije rizicima za nastanak i razvoj korupcije, odnosno preduzimanje etički i profesionalno neprihvatljivih aktivnosti.

Uz planove integriteta, veoma značajno mjesto zauzimaju i **etički kodeksi** čijim usvajanjem se ima za cilj pružanje dopinosa izgradnji povjerenja između državnih službenika i građana, jačanje uloge i odgovornosti nosilaca javnih funkcija i zaposlenih u lokalnoj samoupravi, kao i uspostavljanje efikasnog mehanizma u borbi protiv korupcije na državnom nivou. Kodeksi predstavljaju zbirke pravila i sadrže skup etičkih pravila i standarda ponašanja nosilaca javnih funkcija.

Etički kodeks državnih službenika i namještenika usvojen je marta 2012. godine („Sl.list CG”, br. 20/2012), a stupio je na snagu 1. januara 2013. godine.⁹⁸ Etičkim kodeksom je predviđena obaveza osiguranja mehanizama za primjenu kodeksa kroz rad disciplinskih organa, kao i periodične provjere poštovanja kodeksa kako bi se osiguralo da servisno-orjentisana državna uprava izgradi povjerenje građana kao korisnika usluga. Naime, Etički kodeks utvrđuju etičke standarde i pravila ponašanja državnih službenika i namještenika u ministarstvima, organima uprave, službi Predsjednika Crne Gore, Skupštine Crne Gore, Vlade Crne Gore, Ustavnom sudu Crne Gore i Državnom tužilaštvu. Ujedno, etički kodeks se primjenjuje na zaposlene u Fondu penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore, Fondu za zdravstveno osiguranje Crne Gore, Zavodu za zapošljavanje Crne Gore, Fondu rada i Agenciji za mirno rješavanje radnih sporova. Cilj usvajanja Etičkog kodeksa je očuvanje, afirmacija i unapređenje dostojanstva i ugleda državnih službenika i namještenika i jačanje povjerenja građana u rad državnih organa.

Povreda odredaba Etičkog kodeksa povlači disciplinsku odgovornost državnog službenika i smatra se lakšom povredom službene dužnosti. S tim u vezi, etičkim kodeksom je predviđeno osnivanje **Etičkog odbora**, koji je zadužen za praćenje primjene samog kodeksa. Odbor čine četiri predstavnika: tri predstavnika zaposlena u oblasti pravosuđa, državne uprave, Službe Skupštine Crne Gore i jedan predstavnik reprezentativne sindikalne organizacije. Sve pomenute članove imenuje Vlada, na prijedlog državne uprave. Iako je osnovan marta 2013. godine, Odbor se do jula 2013. godine sastao samo jednom, kada je Odbor usvojio Pravilnik o radu Etičkog odbora, ali bez konkretnih rezultata rada.⁹⁹ Ipak, shodno Pravilniku o radu Etičkog odbora, Odbor se sastaje po potrebi, ali najmanje jednom mjesечно. Ujedno, nadležnosti Odbora su jasno definisane. Etički odbor, na osnovu nadležnosti utvrđenih Etičkim kodeksom:

- » daje mišljenje o pritužbama na ponašanje službenika u državnom organu;
- » daje mišljenja u vezi sa primjenom ovog etičkog kodeksa;

⁹⁸ Etički kodeks je dostupan na zvaničnoj internet stranici Uprave za kadrove Crne Gore http://www.uzk.co.me/index.php?option=com_content&view=article&id=1536&Itemid=237&lang=sr

⁹⁹ Intervjuisana predsjednica Etičkog odbora, gospođa Dubravka Božović telefonskim putem 21. juna 2013. godine

- » prati primjenu, inicira izmjene i dopune propisa u oblasti službeničke etike;
- » promoviše etičke standarde i pravila ponašanja u državnim organima.¹⁰⁰

Ono što je posebno značajno jeste da Etički odbor na svojim sjednicama daje mišljenje o pritužbama na ponašanje službenika u državnim organima, pri čemu se mišljenje dostavlja podnosiocu pritužbe i starješini organa u kojem je zaposlen službenik na kojeg se pritužba odnosi. Mišljenja o pritužbama donose se većinom glasova ukupnog broja članova Etičkog odbora. Dakle, pritužbom se inicira postupak radi utvrđivanja povrede etičkih standarda i pravila ponašanja utvrđenih Etičkim kodeksom, dok sam disciplinski postupak pokreće starješina državnog organa na prijedlog neposrednog rukovodioca.

Međutim, za organe državne uprave u Crnoj Gori nije karakteristično sprovođenje disciplinskih postupaka u slučajevima povrede etičkih standarda i pravila ponašanja utvrđenih kodeksima.¹⁰¹ Naime, sprovođenje disciplinskih postupaka i izricanje disciplinskih mjera u slučajevima kršenja navedenih pravila i standarda, posebno onih u slučajevima koruptivnih radnji, je prava rijetkost.¹⁰²

Etičkim kodeksom je ujedno predviđeno da se za službenike pojedinih državnih organa, polazeći od etičkih standarda i pravila ponašanja utvrđenih etičkim kodeksom, u zavisnosti od prirode i specifičnosti poslova, može utvrditi poseban etički kodeks ponašanja.¹⁰³ Tako se, od januara 2013. godine, u Upravi carina primjenjuje poseban Etički kodeks carinskih službenika i namještenika čiju implementaciju prati Etički odbor, u cilju uspostavljanja mehanizama prevencije i otkrivanja korupcije i konflikta interesa među službenicima Uprave carina. Ujedno, Etički kodeks Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama je na snazi od 2010. godine.

U cilju obučavanja službenika i namještenika na lokalnom i centralnom nivou o etičkom kodeksu, Akcionim planom za sprovođenje Programa borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala predviđeno sprovođenje više programa obuka, uz obavezivanje poštovanja pravila definisanih Etičkim kodeksom koji se odnosi na potpisivanje izjave o prihvatanju Etičkog kodeksa, prilikom zapošljavanja. S tim u vezi, Uprava za kadrove je u ovoj prvoj polovini 2013. godine realizovala obuke državnim službenicima i namještenicima na temu Etičkog kodeksa državnih službenika i namještenika, koju je pohađalo 17 službenika iz različitih državnih organa, kao i obuke na temu etike u postupanju državnih službenika i namještenika koju je pohađalo 54 službenika državne uprave.

Posebno važno je da su državni organi u obavezi da pripremaju godišnje izvještaje o primjeni etičkih kodeksa, čije se prva objavljivanje očekuje početkom 2014. godine.

1.2 Preporuke za unaprjeđenje

1. Kako bi Crna Gora napredovala u oblasti usvajanja sistema borbe protiv korupcije zasnovanog na integritetu, te na taj način, u skladu sa tradicijom savremenih

100 Član 19 Etičkog kodeksa.

101 Poreska uprava je spovela disciplinske postupke protiv dva službenika koja su povrijedila odredbe Etičkog kodeksa, bez elemenata korupcije, na osnovu čega im je određena novčana kazna.

102 Od 46 ispitanih državnih organa, samo je Poreska uprava imala dva slučaja pokretanja disciplinskih postupaka i kažnjavanja službenika za povredu etičkih pravila i standarda ponašanja definisanih u Etičkom kodeksu. Posebno je interesantna činjenica da do sada nijesu pokretani disciplinski postupci protiv sudija zbog koruptivnog ponašanja.

103 Član 20 Etičkog kodeksa.

demokratskih društava, napustila dominantno represivni model borbe protiv korupcije, potrebno je zakonski regulisati ovu oblast usvajanjem sveobuhvatnog zakona o integritetu. Naime, potrebno je posebnim zakonom ustanoviti obavezu svih državnih organa da izrade planove integriteta, što je veoma važno u kontekstu procjena izloženosti datih institucija rizicima za nastanak i razvoj korupcije, kao i za preuzimanje etički i profesionalno neprihvatljivih aktivnosti i djelatnosti. Ujedno, od velikog značaja je jasno definisati kontrolnu funkciju kada je sprovodenje ovih zakonskih obaveza u pitanju, kao i precizne mjere za evaluaciju sprovođenja planova integriteta.

2. Budući da u organima crnogorske državne uprave ne postoje usvojeni planovi integriteta, potrebno je već ustanovljenu zakonsku obavezu realizovati shodno definisanim rokovima. Pri tom, veoma je značajno ojačati kako planove integriteta, tako i etičke kodekse, sa stanovišta definisanja nadležnosti za izricanje prekršaja i adekvatnih sankcija za njih. Ujedno, zbog djelotvorne borbe protiv pojave korupcije, izrada i primjena planova integriteta i etičkih kodeksa treba da bude institucionalno i stručno podržana, prilagođena potrebama svake institucije pojedinačno, pri čemu je neophodno voditi računa da planovi sadrže ocjene izloženosti institucije korupciji, opis radnih procesa, načina odlučivanja i izloženosti radnih mјesta koruptivnim radnjama, kao i definisanje preventivnih mјera za sprječavanje korupcije.
3. Neophodno je osnaživanje kapaciteta i nadležnosti djelovanja Etičkog odbora.
4. Nadležnosti i mogućnosti djelovanja postojećih organa nadležnih za borbu protiv korupcije su veoma ograničene. Shodno višegodišnjim preporukama CeMI-ja, koje su čak integrisane i u Akcionom planu za Poglavlje 23 u okviru pregovaračkih procesa sa Evropskom unijom,¹⁰⁴ jačanje institucionalnog okvira za borbu protiv korupcije treba da predstavlja ključni prioritet daljeg razvoja i napretka u ovoj oblasti. Između ostalih nadležnosti,¹⁰⁵ Agencija bi trebala da ima nadležnosti koje se odnose na koordinaciju, nadzor nad donošenjem i praćenje sprovođenja strateških dokumenata za borbu protiv korupcije sa pratećim akcionim planovima, koordinacija i nadzor nad donošenjem i sprovođenjem planova integriteta, kao i definisanje i sprovođenje sankcija u slučaju njihovog kršenja, zaštita lica koja prijavljuju korupciju i iniciranje zaključivanja međunarodnih ugovora i izmjene propisa u cilju pune primjene međunarodnih antikorupcijskih standarda.

¹⁰⁴ Shodno preporukama sadržanim u Akcionom planu za 23, a u cilju daljeg unapređenja, jačanja i konkretizovanje koordinacije u oblasti prevencije, kao i sprovođenja ovoga cilja, neophodno je pristupiti osnivanju novog, efikasnijeg i djelotvornijeg antikorupcijskog organa, zasnovanog na zakonu. U tom smislu osnovala bi se Agencija za antikorupciju kao nezavisno i samostalno antikorupcijsko tјelo (u skladu sa članom 6 UNCAC-a i ACA standardima) koje će objediniti unaprijediti postojeće nadležnosti UAI, KSSI kao i nadležnosti DIK-a u dijelu kontrole finansiranja političkih partija i izbornih kampanja, te nadležnosti Nacionalne Komisije za sprovođenje strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala. Agencija će objediniti ljudske i tehničke kapacitete, UAI i KSSI i dio zaposlenih u stručnoj službi DIK-a, tj. kao i zaposliti jedan broj novih službenika za ispunjavanje novih obaveza iz nadležnosti Agencije.

¹⁰⁵ Nadležnosti Agencije odnosile bi se na koordinaciju, nadzor i praćenje sprovođenja strateških dokumenata za borbu protiv korupcije sa pratećim akcionim planovima; koordinacija i nadzor nad sprovođenjem planova integriteta; neposredno sprovođenje i primjena Zakona o lobiranju (sertifikacija i registracija lobista, kontrola i nadzor lobiranja); administrativna kontrola u dijelu sprječavanja sukoba interesa i finansiranja političkih partija, zaštita lica koja prijavljuju korupciju i iniciranje zaključivanja međunarodnih ugovora i izmjene propisa u cilju pune primjene međunarodnih antikorupcijskih standarda.

2. Zaštita lica koja prijavljuju korupciju

Lica koja prijavljuju korupciju, tzv. „zviždači“¹⁰⁶ su veoma važna u procesu otkrivanja i procesuiranja različitih krivičnih djela sa obilježjima korupcije, posebno imajući u vidu veoma teško otkrivanje, i još teže dokazivanje takvih djela. Savremene demokratske države, zbog značaja uloge koje ove osobe imaju za otkrivanje i suzbijanje koruptivnih djela, zakonima garantuju zaštitu ovih lica, posebno zaštitu na poslu od otkaza ili eventualnog zlostavljanja od strane poslodavca.

2.1. Karakteristike i učinkovitost pravnog i institucionalnog okvira

Shodno važećoj pravnoj regulativi u Crnoj Gori, osoba koja ima saznanje ili sumnju da je izvršeno krivično djelo sa obilježjem korupcije, ili koje može dati podatke od interesa za otkrivanje krivičnih djela korupcije i njihovih izvršilaca, u skladu sa zakonom, može podnijeti prijavu i dati podatke nadležnim organima, odnosno službenicima ovlašćenim za primanje prijava o korupciji. U Crnoj Gori, korupciju je moguće prijaviti mnogobrojnim institucijama među kojima: Upravi za antikorupcijsku inicijativu¹⁰⁷ i Upravi policije (telefonom, faksom, poštom, email-om, na on line portalu ili neposredno u prostorijama navedenih institucija), dok druge institucije imaju otvorene tefonske linije posredstvom kojih građani mogu prijaviti slučajeve korupcije. Među tim institucijama spadaju: Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo prosvjete i sporta, Sudski savjet, Vrhovno državno tužilaštvo, Uprava carina, Poreska uprava, Uprava za igre na sreću, Direkcija za javne nabavke, Investiciono-razvojni fond Crne Gore, Nacionalna komisija za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala.

Međutim, u Crnoj Gori, sistemska zaštita lica koja prijavljuju korupciju ne postoji. Od važećih propisa, oblast zaštite lica koja prijavljuju korupciju uređuju sljedeći akti:

Zakon o radu, kao i Izmjene i dopune Zakona o radu¹⁰⁸ predviđaju zaštitu svih lica koja su u radnom odnosu, pri čemu nijesu eksplicitno navedeni mehanizmi i načini zaštite po osnovu prijavljivanja slučajeva korupcije.

Zakon o državnim službenicima i namještenicima¹⁰⁹ garantuje zaštitu svih lica koja prijavljuju krivična djela sa obilježjima korupcije. Ta zaštita predviđa zaštitu otkrivanja identiteta neovlašćenim licima i zaštita od zlostavljanja, uskraćivanja ili ograničavanja prava koja zaposlenim licima garantuje zakon. Zakon ujedno obezbeđuje zaštitu, u skladu sa posebnim propisima o zaštiti svjedoka, u slučaju da je osoba izložena stvarnoj i ozbiljnoj opasnosti po život, zdravlje, fizički integritet, slobodu ili imovinu.

Strategija za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2010 - 2014. godine, kao i **Akcioni plan** za njenu implementaciju za period 2013-2014. godine predviđaju aktivnosti za poboljšanje mehanizama i mjera za zaštitu lica koja prijavljuju korupciju. Na osnovu Inoviranog Akcionog plana za sprovođenje Programa borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala Uprava policije je 2008. godine usvojila **Stručno**

¹⁰⁶ Termin zviždač potiče od engleske riječi „whistleblower“, a podrazumijeva lice koje nadležnim institucijama prijavljuje nelegalno postupanje.

¹⁰⁷ Uprava za antikorupcijsku inicijativu nema izvršna ovlašćenja, ali su njeni službenici obučeni da primaju prijave i dalje ih procesuiraju nadležnim organima.

¹⁰⁸ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o radu („Službeni list CG“, br. 59/11) 24. XI 2011.

¹⁰⁹ Ukaz o proglašenju Zakona o državnim službenicima i namještenicima („Sl. list Crne Gore“, br. 50/08 od 19.08.2008)

uputstvo o procedurama za prijavu krivičnih djela sa elementima korupcije i zaštiti lica koja prijavljuju ova djela Upravi policije. Ovim Uputstvom bliže se uređuju procedure prijavljivanja krivičnih djela sa elementima korupcije Upravi policije, postupanje ovlašćenog policijskog službenika po prijavama o korupciji, zaštita građana koji prijavljuju korupciju i način promovisanja procedure i zaštite. Lice koje prijavljuje korupciju Upravi policije to može uraditi na više načina: pismeno ili usmeno, putem pošte, telefona, faksa, elektronskim putem ili na drugi način. Shodno odredbama ovog Uputstva, ovlašćeni policijski službenik je takođe dužan da zaštiti kako identitet lica koje prijavljuje korupciju, tako i sadržaj prijave i preduzme sve neophodne mjere na zaštiti takvih lica. Pri tom, ovlašćeni policijski službenik se mora pridržavati sljedećih načela: poštovanja ljudskih prava i dostojanstva lica; zakonitosti; podsticanja lica da prijavljuju korupciju; tajnosti i povjerljivosti; zabrane upotrebe podataka, suprotno svrsi za koju su prikupljeni i efikasnosti i racionalnosti u radu.

Ovlašćeni službenik, u pogledu zaštite osobe koja prijavljuje krivično djelo korupcije, obavezan je da: zaštiti identitet lica koje prijavljuje korupciju; zaštiti sadržaj prijave, odnosno podatka o korupciji; preduzme hitnu bezbjednosnu procjenu prijetnje usmjerene na lice koje prijavljuje korupciju; zaštiti od ugrožavanja i nedostojnih uticaja osobu koja prijavljuje korupciju ili je otkrilo informacije o tome; preduzme u skladu sa zakonom mjere za zaštitu lica, ukoliko utvrди da je prijetnja osnovana; preduzme mjere za zaštitu svjedoka u skladu sa posebnim zakonom.

Uprava za antikorupcijsku inicijativu i druge nadležne institucije u Crnoj Gori su proteklih dvije godine sprovele nekoliko antikorupcijskih kampanji u cilju ohrabrvanja građana da učestvuju u borbi protiv korupcije, upoznajući ih sa načinima na koje mogu prijaviti korupciju nadležnim organima. Sa druge strane, Uprava za kadrove je u proteklih par mjeseci organizovala četiri obuke za 79 učesnika na temu borbe protiv korupcije, sa posebnim osvrtom na zaštitu građana koji prijavljuju koruptivne radnje,

Međutim, u Crnoj Gori, kao i u mnogim drugim državama, ljudi se veoma teško odlučuju da obavještavaju nadležne institucije o koruptivnim djelima o kojima su oni informisani. Zato je veoma važno da nacionalni propisi budu veoma jasni, i pri tom uskađeni sa međunarodnim propisima, kada je u pitanju zaštita lica koja prijavljuju korupciju.

Iako je kao jedna od mera definisanih u Akcionom planu za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2013-2014. godine bila obavezno izvještavanje o polugodišnjoj analizi primjene regulative koja se odnosi na zaštitu lica koja prijavljuju korupciju, a koja je podrazumijevala informacije o broju prijava koruptivnih radnji iz privatnog i javnog sektora, broju pokrenutih istraga, broju podignutih optužnica, pravosnažnih sudskih presuda, kao i broju lica koja su zbog prijavljivanja korupcije snosila posljedice, nadležne institucije nijesu vršile ovakve ili slične analize.

Shodno podacima Uprave policije, u protekloj godini nijesu zabilježeni slučajevi ulaganja žalbi zbog pretrpjениh posljedica po osnovu prijavljivanja korupcije. Ujedno, shodno podacima iz izvještajnih dokumenata, nema prijava po osnovu vršenja koruptivnih radnji od strane službenika organa, izuzev Uprave carina koja je u protekloj godini zabilježila 23 prijave korupcije, dok zvanični podaci govore da su u proteklih dvije godine, nadležne institucije podnijele 178 prijava korupcije, od čega je 140 dostavljeno tužilaštвima i policiji na dalji postupak.

Kada je riječ o međunarodnim propisima iz ove oblasti, treba imati u vidu član 33 Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije koji definiše zaštitu lica koja prijavljuju

koruptivne radnje,¹¹⁰ kao i član 22 Krivičnopravne konvencije Savjeta Evrope o korupciji predviđa zaštitu saradnika i svjedoka.¹¹¹ Posebno je značajan Pravni vodič za sprovođenje *Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije* koji navodi da "dok god se ljudi ne budu osjećali slobodni da svjedoče i prijavljuju svoja iskustva ili saznanja vlastima, svi ciljevi Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije će biti ugroženi".¹¹² Shodno tome, države potpisnice imaju obavezu da preduzmu neophodne mjere kako bi spriječili potencijalnu odmazdu ili zastrašivanje svjedoka, žrtava ili stručnjaka. Države se takođe podstiču da usvoje pravila kojima bi se osnažila zaštita lica koja prijavljuju korupciju nadležnim organima. Pri tom, preporučuje se da mehanizmi zaštite svjedoka, stručnjaka i ostalih osoba koji prijavljuju korupciju, uključujući državne službenike, zaposlene i ostale građane budu sadržani u zakonu kojim se reguliše zaštita lica koja prijavljuju korupciju (tzv zviždača) i zaštita svjedoka.

2.2. Preporuke za unapređenje

1. Neophodno je usvojiti sveobuhvatan zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju, kako bi se posebnim aktom definisala zaštita lica koja prijavljuju korupciju i nagrade za motivaciju istih, jasna procedura prijave korupcije i njeno dalje procesuiranje nadležnim institucijama, kao i detaljne mjere zaštite kao i sankcije u slučaju ograničavanje prava ili kažnjavanja tih lica.
2. Oblast zaštite lica koja prijavljuju korupciju u postojećim pravnim propisima treba proširiti i ojačati. Naime, u Zakonu o radu i Zakonu o državnim službenicima i namještenicima treba više posvetiti pažnje načinima i mehanizmima zaštite ovih lica, kako u domenu zabrane otkrivanja njihovog identiteta, tako i u oblasti zaštite od dobijanja otkaza ili zlostavljanja na radnom mjestu po tom osnovu. Pri definisanju pravila i mehanizama zaštite svjedoka u okviru pravne regulative koja važi u Crnoj Gori, veoma je važno imati u vidu evropske i međunarodne standarde koji se tiču jasnih pravila, instrumenata etičkih standarda i uslova pod kojima se daje mogućnost licima da prijavljuju korupciju: prijavljivanje koruptivnih radnji treba da bude u dobroj vjeri i opštem interesu; postupak prijavljivanja i dokazivanja mora biti jasan i precizan, pri čemu se mora garantovati preduzimanje pravnih radnji u cilju elemenisanja štetnih posljedica; diskriminacija po bilo kom osnovu u ovim postupcima mora biti zabranjena; nadležni organi moraju učiniti sve kako bi stimulisali prijavljivanje korupcije i na taj način jačala unutrašnji red i poredak.
3. Nadležne institucije trebaju učiniti značajne napore kako bi u što većoj mjeri stimulisali prijavljivanje korupcije. Sankcionisanje nadležnih rukovodioca u institucijama u kojima su lica koja prijavljuju korupciju zaposlena, po osnovu korišćenja zastrašivanja, ograničavanja ili kažnjavanja tih lica, je veoma važno za unaprjeđivanje ove oblasti u Crnoj Gori.
4. Shodno već navedenim CeMI-jevim inicijativama, integrisanim u preporukama

110 United Nation Office on Drugs and Crime, United Nations Convention against Corruption, http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf

111 Criminal Law Convention on Corruption, 1999. <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/173.htm>

112 Pravni Vodič za sprovođenje Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije, UNODC, Nju Jork, Ujedinjene Nacije, 2006.godine, član 141.

međunarodne zajednice za jačanje institucionalnog okvira za borbu protiv korupcije, buduća Agencija, kao krovno, jedinstveno i nezavisno antikorupcijsko tijelo, bi imalo značajna ovlašćenja za nadzor nad donošenjem i praćenjem sproveđenja strateških dokumenata koja detaljno regulišu oblast zaštite lica koja prijavljuju korupciju.

3. Slobodan pristup informacijama

3.1. Karakteristike i učinkovitost pravnog i institucionalnog okvira

Slobodan pristup informacijama je od suštinskog značaja za građansku kontrolu vršenja vlasti. U Crnoj Gori novi **Zakon o slobodnom pristupu informacijama**¹¹³ je u primjeni od 17. januara 2013. godine (usvojen 26. jula 2012. godine), a organizacije civilnog društva i mediji ga koriste kao značajan instrument za istraživanje i kontrolu sproveđenja politika i zakona. Sproveđenje Zakona o slobodnom pristupu informacijama je u nadležnosti svih organa vlasti, a to su, shodno odredbama Zakona o slobodnom pristupu informacijama: državni organi, organi lokalne samouprave, organi lokalne uprave, ustanove, privredna društva i druga pravna lica čiji je osnivač, suosnivač ili većinski vlasnik država ili lokalna samouprava, pravno lice čiji se rad većim dijelom finansira iz javnih prihoda, kao i fizičko lice, preduzetnik ili pravno lice koje vrši javno ovlašćenje ili upravlja javnim fondom.

Izuvez Zakona o slobodnom pristupu informacijama, zakoni koji se primjenjuju u postupku ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama su: Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, Zakon o tajnosti podataka, Zakon o opštem upravnom postupku, Zakon o upravnom sporu i Zakon o inspekcijskom nadzoru.¹¹⁴

Budući da je jula 2012. godine donesen novi Zakon o slobodnom pristupu informacijama, kao jedna od mjera definisana u Akcionom planu za sproveđenje Strategije za period 2013-2014. godine, veoma je važno analizirati rješenja koja ovaj Zakon nudi, u odnosu na preporuke međunarodne zajednice za unapređenje ove oblasti sa stanovišta poštovanja međunarodnih preporuka i standarda. Ujedno, u okviru analize, prikazaćemo i novine u odnosu na prethodni Zakon o slobodnom pristupu informacijama. U tom kontekstu, značajno je istaći sljedeće:

- » Novim Zakonom su načela o uređenju postupka slobodnog pristupa informacijama detaljnije uređena. Međutim, u novom Zakonu izostavljeno je načelo hitnosti postupka, koje je sadržano u prethodnom Zakonu, što se dalje ogleda u produženju roka za postupanje državnih organa u rješavanju po zahtjevima za pristup informacijama., koji je produžen sa 8 na 15 dana. Ovakvo rješenje može se smatrati razumljivim u slučajevima dostavljanja obuhvatnije i obimnije informacije, što ne ide u prilog podnosiocu zahtjeva u slučajevima potrebe za hitnim postupanjem;
- » Novim Zakonom su detaljnije obrađene odredbe o pristupu informacijama, posebno u dijelu uređenja vodiča za pristup informacijama. Svaki organ vlasti dužan je da omogući pregledniji uvid u podatke koji mogu biti od javnog značaja,

113 Zakon o slobodnom pristupu informacijama ("Službeni list Crne Gore, broj 44/2012" od 9.8.2012.) preuzet sa internet stranice Službeniog lista Crne Gore <http://www.sluzbenilist.me/>

114 Podzakonska akta koja regulišu ovu oblasti su: Vodič za pristup informacijama, Uredba o naknadni troškova u postupku za pristup informacijama i Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja informacionog sistema pristupa informacijama

te da zainteresovanim stranama približi i olakša postupak dobijanja potrebnih informacija. Ovakva praksa još uvijek nije zaživjela u radu organa vlasti, pa samim tim usporava ispunjenje ciljeva javnosti i transparentnosti rada organa vlasti. Uredno ažuriranje vodiča za pristup informacijama treba da doprinese upoznavanju zainteresovanih strana sa svim promjenama koje su korisne za ostvarivanje njihovog prava na slobodan pristup informacijama;

- » Novi zakon definisao je i precizirao obaveze državnih organa u pogledu objavljivanja informacija i rokove za postupanje, i to kroz proaktivni pristup informacijama, što je novina u odnosu na prethodni zakon. Kroz ovakav način postupanja organi vlasti omogućavaju zainteresovanim licima da, kroz dostupnost svih relevantnih dokumenata, dobiju informaciju za koju su zainteresovani i bez podnošenja zahtjeva.
- » Zakonom su precizno navedene situacije u kojima državni organi imaju pravo da ograniče pristup informacijama:
 - Novina novog Zakona u ovom segmentu jeste ta da sadži odredbe koje definišu **trajanje ograničenja i test štetnosti** objelodavljanja informacija. Odredba o testu štetnosti objelodanjivanja informacije ne propisuje na koji način se vrši taj test i po kojim kriterijumima, što ostavlja mogućnost vršenja zloupotreba od strane organa uprave.
 - Zakon omogućava ograničenje pristupa informacijama u **interesu bezbjednosti, odbrane, spoljne, monetarne i ekonomske politike Crne Gore**, a koje su, u skladu sa propisima kojima se uređuje tajnost podataka, označeni stepenom tajnosti, što nije dovoljno precizirano ovim zakonskim određenjem, budući da ostavlja nedoumicu da li se tiče svih stepena tajnosti, predviđenih Zakonom o tajnosti podataka, ili određenog stepena tajnosti. Ovakvim zakonskim rješenjem ostavljena je mogućnost slobodne procjene organa vlasti o prevladajućem interesu, što ne daje sigurnost podnosiocima zahtjeva da će organ vlasti objektivno procijeniti interes.
 - Zakonsko uređenje trajanja ograničenja **predstavlja pozitivno rješenje u dijelu ograničenja pristupa informacijama**, jer ograničenje, za razliku od ranijeg zakonskog uređenja, ima rok trajanja i ostavlja mogućnost dostupnosti informacije nakon isteka određenog roka;
- » Novi Zakon detaljno propisuje postupak za pristup informacijama, pri čemu Zakon uvodi novinu, usmeni zahtjev za pristup informacijama, u odnosu na ranije zakonodavstvo koje je propisivalo samo pisani zahtjev. Usmeni zahtjev podnosi se organu vlasti kada se želi izvršiti neposredan uvid u neku informaciju ili kada se podnositelj zahtjeva nalazi u prostorijama organa vlasti;
- » Novim zakonom insistira se i na dužnosti organa vlasti da, u skladu sa svojim nadležnostima, pomažu podnositoci zahtjeva da ostvari pristup traženoj informaciji. Ovakvo zakonsko uređenje podrazumijeva da organ vlasti ne treba da odbije zahtjev za slobodan pristup informacijama, ukoliko iz zahtjeva može utvrditi na koju se informaciju zahtjev odnosi, što u dosadašnjoj praksi nije slučaj, posebno kada je izrada ovog Izvještaja u pitanju;
- » Novina u novom Zakonu jeste i to što propisuje da organ vlasti ne donosi rješenje kada se pristup javnom registru ili javnoj evidenciji omogućava neposredno po

podnošenju zahtjeva, uvidom u iste u prostoriji organa vlasti;

- » Novim zakonom propisani su i rokovi za izvršenje rješenja, što predstavlja pozitivan korak u postupanju organa vlasti po zahtjevima za slobodan pristup informacijama, jer ne ostavlja prostor za odugovlačenje postupka. Rok za izvršenje rješenja je tri radna dana od dana dostavljanja rješenja podnosiocu zahtjeva, odnosno u roku od pet dana od dana kada je podnositelj zahtjeva dostavio dokaz o uplati troškova postupka, ako su oni rješenjem određeni;
- » Novi Zakona je nadležnost kontrole nad njegovim sprovođenjem, sa Ministarstva kulture i medija prenio na Agenciju za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama;
- » Budući da su najčešće zamjerke na prethodni zakon, isticane od strane Evropske unije, bile nedostatak drugostepenog organa za sprovođenje ovog Zakona, kao i nedostatak ravnoteže između Zakona o slobodnom pristupu informacijama i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti,¹¹⁵ najznačajnija novina koju Zakon uvodi, nalazi se u postupku odlučivanja po žalbi na rješenje organa javne vlasti koji odlučuje po zahtjevu za pristup informacijama. Naime, novim Zakonom nadležnost odlučivanja po žalbi pripala je Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, kao nezavisnom nadzornom organu. U zakonu su definisane nadležnosti i ovlašćenja Agencije i Savjeta Agencije, kao i način rada i saradnja sa organima vlasti. Ovakvo zakonsko rješenje o drugostepenosti postupka, koji je izmješten iz istog institucionalnog okvira, na način da o žalbi više ne odlučuje organ koji vrši inspekcijski nadzor nad radom organa vlasti koji je postupao po zahtjevu, već o žalbi odlučuje nezavisno tijelo, značajno je rješenje za napredovanje u ovoj oblasti. Sporna pitanja koja se nameću u ovom rješenju tiču se manjka kapaciteta (mali broj ljudi i nedovoljna obučenost) za rješavanje po žalbi, imajući u vidu značaj ostvarivanja prava na informisanost. Sa druge strane, iako je Zakon omogućio ulaganje žalbe na odgovor organa uprave, ključni propust ovakvog zakonskog uređenja jeste nedefinisanost postupanja kod "čutanja administracije", odnosno u slučajevima kada državni organ ne odgovori na zahtjev podnosioca, što je u Crnoj Gori veoma čest slučaj;
- » Definicija organavlastijeprilično široko postavljena, što je dobro za transparentnost, međutim neke granične situacije su ostale nedovoljno izdefinisane. Zakonom se predviđa da je organ vlasti i preduzeće u kom je država osnivač ili ima vlasničkog udjela, ali se ne precizira koliki procenat tog udjela nepohodan da bi se preduzeće smatralo organom vlasti. Do sada je ova odredba tumačena tako da država mora da bude većinski akcionar u nekom preduzeću kako bi ono bilo organ vlasti, što je izvan dometa Zakona ostavljalo neka preduzeća koja imaju značajan uticaj na državu i njen budžet.
- » Takođe, novina u novom Zakonu odnosi se i na izuzetak za podnošenje žalbe protiv rješenja kojim je odbijen zahtjev za pristup informaciji, a koja sadrži podatke koji su označeni stepenom tajnosti, protiv kojih se ne može izjaviti žalba, već se isključivo tužbom može pokrenuti upravni spor. Ovim odredbama ujedno su precizirani i razlozi za izjavljivanje žalbe. O žalbi odlučuje Savjet Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, kojeg čine predsjednik i dva člana a

¹¹⁵ Izvještaj Evropske komisije o napretku Crne Gore za 2011, str 61.

koje imenuje Skupština Crne Gore, na prijedlog nadležnog radnog tijela.¹¹⁶

Agencija je do jula 2013. godine odlučila u 209 predmeta od čega je u 33 predmeta donijet zaključak o obustavljanju postupka, dok je 176 predmeta donijeto rješenje. U nastavku se nalazi tabelarni prikaz broja pristiglih zahtjeva Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, u prvostepenom postupku¹¹⁷, kao i tabelarni prikaz broja žalbi upućenih Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama do juna 2013. godine, u prvostepenom postupku.

Ukupno pristiglih zahtjeva	254	Ukupno pristiglih žalbi	140
Odobreno	154	Usvojene žalbi	94
Djelimično odobreno	10	Zaključkom obustavljeni postupci	33
Ustupljeno drugom organu	1	Djelimično usvojene žalbe	2
Odbijeno	77	Odbijene žalbe - ukupno	11
Odbačeno	3	Odbijene žalbe zbog „pravno lice nije obveznik zakona“	1
Bez rješenja	9	Odbijene žalbe zbog „pravno lice se najvećim dijelom ne finansira iz javnih prihoda“	7
Neposjedovanje informacije	49	Odbijene žalbe zbog „nepravilnih primjena Zakona o SPI“	1
Objavljena informacija	8	Rješenjem u potpunosti usvojen zahtjev o SPI	1
Nenadležnost	7	Informacija objavljena na web sajtu organa	1
Odbijeno zbog neosnovanosti	6		
Odbijeno zbog sačinjavanja nove informacije	3		
Odbijeno zbog zaštite privatnosti	1		
Odbijeno bez navođenja razloga	1		

Ostale nadležnosti Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama odnose se na kontrolu i nadzor nad primjenom i sporovođenjem zakona i pokretanje prekršajnog postupka za povrede odredaba zakona. Savjet agencije inicira saradnju sa organima vlasti kroz pravo da zahtijeva dostavljanje dokumentacije i informacija koje su potrebne za odlučivanje po zahtjevu, te inicira inspekcijsku kontrolu koja utvrđuje da li organ vlasti posjeduje traženu informaciju.

Kako bi Agencija mogla voditi jedinstveni informacioni sistem koji omogućava pristup

116 Savjet Agencije odlučuje većinom glasova od ukupnog broja članova Savjeta. Ključne nadležnosti Savjeta Agencije su da donosi pravila Agencije; donosi statut i akt o sistematizaciji, uz saglasnost radnog tijela, kao i druge akte Agencije; priprema godišnji i posebni izvještaj o stanju zaštite ličnih podataka; utvrđuje godišnji plan rada i godišnji izvještaj o radu Agencije; utvrđuje prijedlog finansijskog plana i završnog računa; donosi odluke po zahtjevu za zaštitu prava i u drugim slučajevima nakon izvršenog nadzora (čl. 52,56 i 57 Zakon o zaštiti podataka o ličnosti; Sl.List CG br.79/08 i 70/09).

117 Podaci su dobijeni prilikom intervjuisanja nadležnih osoba u Agenciji za potrebe izrade ovog Izvještaja.

informacijama i bazi podataka, neophodno je jačanje kapaciteta i izrada samog informacionog sistema kako bi ovu odredbu Agencija mogla sprovesti u djelu, kao i veoma sadržajna saradnja svih organa vlasti sa Agencijom. Ovakvo zakonsko određenje apsolutno nije zaživjelo u praksi. To dalje prouzrokuje činjenicu da, kako se vođenje registra, iako predviđeno novim Zakonom, ne realizuje u praksi, ne postoje pouzdani podaci koji pokazuju da je procenat odgovorenih zahtjeva porastao. Shodno podacima dobijenim od Agencije, ona je obaviještena o 376 zahtjeva za Sloboden pristup informacijama koji su upućeni prvostepenim organima, pri čemu su u 117 slučajeva zahtjevi odbijeni.

Inspeksijski nadzor nad primjenom zakona pripao je Ministarstvu unutrašnjih poslova, za razliku od prethodnog Zakona koji je za nadzorni organ određivao ministarstvo nadležno za poslove medija, odnosno Ministarstvo kulture. U kaznenim odredbama definisani su prekršaji organa vlasti i Agencije, kao i novčane kazne propisane za svaki prekršaj.

3.2. Preporuke za unapređenje

1. Potrebno je veoma precizno utvrditi sankcije za organe koji ne odgovore na zahtjev za sloboden pristup informacijama i takve odredbe implementirati u praksi. Ujedno, kao novo zakonsko rješenje, potrebno je konsultovati način na koji je uređeno ovo pitanje u Uredbi EZ br.1049/2011 o pristupu javnosti dokumentima Evropskog parlamenta, Savjeta i Komisije, koja predviđa podnošenje potvrđnog zahtjeva kada organ vlasti ne odgovori na prvobitni zahtjev. U tom slučaju, ukoliko izostane i drugi odgovor podnositelj zahtjeva ima pravo da uloži žalbu, jer se smatra da je odgovor negativan.
2. Neophodno je jasno definisanje kriterijuma po kojima bi se odlučivalo o javnom interesu za otkrivanje informacija ili odbijanje pristupa informacijama.
3. Potrebno je više pažnje posvetiti informisanju javnosti o njenom pravu uvida u službene dokumente i o tome kako to pravo može biti ostvareno, kao i adekvatnom obučavanju državnih službenika kada je riječ o njihovim obavezama i dužnostima u pogledu ostvarenja tog prava.
4. U cilju promovisanja transparentnosti državne administracije i unapređenja njene efikasnosti, kao i podsticanja učešća javnosti u pitanjima od javnog interesa, preporučuje se da sami organi vlasti, na svoju inicijativu i u skladu sa zakonskim i etičkim pravilima i standardima, objelodanjuju informacije koje se nalaze u njihovom posjedu.
5. Neophodno je u Zakonu precizno odrediti koliki procenat vlasništva države treba da bude u javnom preduzeću kako bi se ono definisalo kao organ vlasti. Naš prijedlog je da to bude svako preduzeće u kojem država ima preko 10% vlasničkog udjela, ili se nalazi u 10 najvećih akcionara.
6. Potrebno je jačati kapacitete Agencije za zaštitu podataka i sloboden pristup informacijama kroz angažovanje dodatnih službenika i obezbjeđenje finansijske nezavisnosti ove institucije.

ZAKLJUČAK

U protekloj godini se mogla pratiti implementacija seta anti-korupcijskih zakona donešenih u 2011-2012: Zakon o finansiranju političkih partija, Zakon o sprječavanju sukoba interesa, Zakon o javnim nabavkama, Zakon o slobodnom pristupu informacijama. Ovi zakoni su značajno izmijenjeni, što je uticalo na poboljšanje učinka u borbi protiv korupcije u ovim oblastima. Međutim, uprkos angažmanu civilnog društva i preporukama međunarodne zajednice, znatan broj neophodnih izmjena nije unešeno u te zakone, što se kasnije primijetilo kroz probleme u njihovoj primjeni. U ovom izvještajnom periodu, usvajanjem mjera Akcionog plana za poglavlje 23, donosioci odluka su priznali da zakonodavni okvir nije kreiran na adekvatan način, te da ga je potrebno dodatno mijenjati i svaki od ovih zakona će biti u periodu od naredne dvije godine nanovo izmijenjen. Dodatni problem predstavlja predug rok za formiranje Agencije, koja bi trebala da se bavi sprovodenjem većine ovih zakona, što nas ostavlja u nedoumici da li će zakoni biti mijenjani dva puta u naredne 3 godine – prije i poslije formiranja Agencije? Brojne izmjene zakona one pružaju vrijeme za *track record* njihovog sprovodenja, što je jedan od bitnih uslova za uspješno zatvaranje poglavlja 23.

Osnovni preduslovi za unaprjeđenje oblasti borbe protiv političke korupcije su: jaka, politički, funkcionalno i finansijski nezavisna institucija, sa adekvatnim kapacitetima za primjenu zakona; Zakoni zasnovani na međunarodnim standardima i njihova dosljedna implementacija; kao i niz specifičnih mjera koje su nabrojane pojedinačno u svakoj posebnoj oblasti u ovoj studiji.

U dijelu ekonomске korupcije, zakonodavna djelatnost je znatno sporija, te već duži vremenski period nije bilo izmjene osnovnih zakona neophodnih za prevenciju i suzbijanje korupcije pri kreiranju državnog budžeta i raspolaganja državnim sredstvima i imovinom. Zakon o budžetskoj i fiskalnoj odgovornosti, Zakon o DRI, Zakon o hartijama od vrijednosti, Zakon o preuzimanju akcionarskih društava, i posebno Zakon o privatizaciji privrede, nisu suštinski mijenjani već dugi niz godina i ne odgovaraju na pravi način na potrebe anti-korupcijskih politika.

Za uspješno suzbijanje i prevenciju ekonomске korupcije, neophodno je obezbijediti participativnu i transparentnu proceduru usvajanja budžeta, efikasnu i efektivnu kontrolu nad budžetskom potrošnjom, koordinaciju između institucija koja bi garantovala pravovremene istrage i odgovarajuće sankcije za korisnike budžeta koji

nesavjesno upravljaju sredstvima ili ih zloupotrebljavaju; veću odgovornost učesnika na tržištu kapitala i pojačanu kontrolu konflikta interesa kod istih; i nezavisnu kontrolu postupaka privatizacije.

Konačno, osnovni preduslov za borbu protiv korupcije na svim nivoima je jača politička volja nego što je pokazana u prethodnom periodu i depolitizacija javne administracije koja se bavi sprovođenjem anti-korupcijskih politika. To je prvi korak u pretvaranju kvantitativnih rezultata, koje smo da sada imali, u kvalitativne rezultate, koji ukazuju na suštinsko a ne nominalno sprovođenje zakona na svim nivoima.

