

ANALIZA JAVNE POLITIKE

INSTITUCIONALNO LUTANJE:

Od Nacionalnog savjeta za borbu protiv korupcije
na visokom nivou do Nacionalnog savjeta za borbu
protiv korupcije





Izdavač:

Centar za monitoring i istraživanje - CeMI
Bul. Svetog Petra Cetinjskog 96, VI/12
E-mail: info@cemi.org.me
www.cemi.org.me

Autor:

Teodora Gilic

Godina izdanja:

2023



International Foundation
for Electoral Systems



NAPOMENA: Mišljenja i stavovi izneseni u ovoj studiji predstavljaju mišljenje autora i ne odražavaju nužno zvanične stavove donatora.

ANALIZA JAVNE POLITIKE

INSTITUCIONALNO LUTANJE:

Od Nacionalnog savjeta za borbu protiv korupcije
na visokom nivou do Nacionalnog savjeta za borbu
protiv korupcije



1. UVOD

Crna Gora ima niz primjera stvaranja različitih javnih tijela i struktura koja se odnose na koordinaciju i olakšavanje rada različitih institucija odgovornih za jedno ili više povezanih područja javnog interesa. Kada je riječ o području prevencije i suzbijanja korupcije, u periodu od promjene statusa zemlje i obnavljanja nezavisnosti 2006. godine, imali smo tri strukture tog tipa.

Prvo tijelo na nacionalnom nivou odgovorno za kontrolu i praćenje procesa u vezi sa borbom protiv korupcije osnovano je u February 2007. godine, kao podrška sprovođenju Akcionog plana za implementaciju Strategije za borbu protiv korupcije. Ovo tijelo bilo je odgovorno za kontrolu implementacije Strategije u periodu praćenja niza akcionalih planova, od kojih je posljednji Akcioni plan 2013-2014. Tijelo je nazvano Nacionalna komisija za implementaciju Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, a imalo je Sekretarijat Nacionalne komisije koji je obavljao stručne zadatke u prikupljanju, obradi i pripremi izvještaja od nadležnih organa i njihovoj integraciji u polugodišnji izvještaj za Nacionalnu komisiju. Poslove sekretarijata su obavljali službenici nekadašnje Uprave za antikorupcijsku inicijative koja je kasnije inkorporirana u Agenciju za sprječavanje korupcije.

S obzirom na to da nova Strategija za borbu protiv korupcije nije usvojena, ovo tijelo ubrzo je prestalo da postoji, a do 2020. godine nije bilo novih inicijativa. Kada su parlamentarni izbori 2020. godine doveli do nove većine u Parlamentu koja je proglašila borbu protiv korupcije kao jedan od prioriteta svog političkog djelovanja.

Nova Vlada koja je formirana u decembru 2020. godine donijela je Odluku o Nacionalnom savjetu za borbu protiv korupcije na visokom nivou istog mjeseca. U skladu s tim dokumentom, u februaru 2021. godine formiran je novi petočlani Nacionalni savjet za borbu protiv korupcije na visokom nivou. Međutim, stvaranje i rad ovog tijela pratili su izazovi u smislu transparentnosti i nedostatka dostupnih informacija o njegovom radu i ulozi kako za širu javnost tako i za lokalne i međunarodne zainteresovane strane.

Vrlo brzo nakon njegovog osnivanja, stigao je niz negativnih reakcija o ovom Savjetu od strane lokalnih i međunarodnih zainteresovanih strana, posebno u vezi sa vidljivim miješanjem i preklapanjem ovog Nacionalnog savjeta sa radom drugih institucija. Posljedica toga bila je da je ovo tijelo prestalo da postoji početkom 2022. godine bez ostvarenih rezultata i vidljivih aktivnosti.

Drugi u nizu savjeta zamijenjen je Nacionalnim savjetom za borbu protiv korupcije koje je osnovano nakon inicijative članova Savjeta Agencije za sprječavanje korupcije (ASK) iz redova civilnog društva, predstavnika Centra za monitoring i istraživanje (CeMI) i Evropskog pokreta u Crnoj Gori (EMIM) tokom prve polovine 2022. godine.

Inicijativa ASK-a, je dobila podršku ministra bez portfelja u Vladi odgovornog za pitanje borbe protiv korupcije. Na osnovu ove inicijative, usvojene od strane Savjeta ASK-a, uprava ASK-a izradila prijedlog Odluke o osnivanju Nacionalnog savjeta za borbu protiv korupcije i dostavila ga premijeru u julu 2022¹ na sastanku premijera sa direktoricom i članovima Savjeta ASK-a. Nakon toga je od strane Vlade Crne Gore osnovan Nacionalni savjet za borbu protiv korupcije.

¹ Intervju sa predsjednikom Savjeta Agencije za sprječavanje korupcije, gospodinom Momčilom Radulovićem, jul 2023.

Ova analiza će pokušati da analizira pravni okvir, institucionalnu pozadinu, strukturu, ovlašćenja, rad i postignuća posljednja dva tijela, Nacionalnog savjeta za borbu protiv korupcije na visokom nivou i novog Nacionalnog savjeta za borbu protiv korupcije.

Za potrebe sproveđenja ovog istraživanja i analize, koristili smo standardnu kombinaciju konkretnih metoda istraživanja, uglavnom se oslanjajući na upotrebu desk i online istraživanja i analizu pravnog okvira. Ove metode smo kombinovali sa analizom međunarodnih sporazuma i drugih dokumenata javnih institucija iz Crne Gore i drugih zemalja koji se odnose na borbu i prevenciju korupcije. Takođe smo koristili intervjuje sa lokalnim zainteresovanim stranama i različitim vrstama izvještaja lokalnih institucija i medija, uključujući upotrebu podataka iz izvještaja međunarodnih organizacija i različitih struktura civilnog društva.

2. NACIONALNI SAVJET ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE NA VISOKOM NIVOU

Na parlamentarnim izborima održanim 30. avgusta 2020. godine, stvorena je nova parlamentarna većina, koja je isključivala vladajuću Demokratsku partiju socijalista (DPS), partiju koja je, u raznim koalicijama bila nosilac vlasti u Crnoj Gori više od 30 godina. Iako je nova koalicija vladajućih stranaka dolazila iz značajno drugačijeg ideološkog miljea, imala je jedan zajednički javno proklamovani politički cilj, a to je borba protiv korupcije. Ovo je ujedno bila ključna politička poruka njihovim biračima tokom političke kampanje u avgustu 2020. godine. Kao što su obećali, odmah nakon formalnog formiranja nove Vlade u decembru 2020. godine, nova parlamentarna većina je stvorila nekoliko političkih inicijativa koje su trebale služiti postizanju sistemskih ciljeva njihovih političkih najava o borbi protiv korupcije.

2.1. PROCES FORMIRANJA I NADLEŽNOSTI SAVJETA

Kao jedna od najuočljivijih inicijativa tog tipa, potpredsjednik Vlade Dritan Abazović je pokrenuo ideju o stvaranju Nacionalnog savjeta za borbu protiv korupcije na visokom nivou, potpuno nove strukture koja je trebala okupiti na isto mjesto javne i privatne lokalne zainteresovane strane u Crnoj Gori kako bi se ojačao društveni i politički front borbe protiv korupcije.

Vladajuća većina pronašla je osnovu za ovaj institucionalni i politički korak unutar člana 12. Odluke Vlade Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", br. 80/2008, 14/2017 i 28/2018)², koji predviđa da Vlada može uspostaviti privremeno radno tijelo kako bi razmotrilo određene teme u njenoj nadležnosti i pružilo mišljenja i prijedloge koji se odnose na te teme.

Ovaj širi pravni okvir za stvaranje takvog privremenog radnog tijela može pružiti institucionalno okruženje u kojem to tijelo može obavljati iste ili slične nadležnosti kao Vlada Crne Gore u istim oblastima u kojima je to privremeno tijelo formirano.

Imajući u vidu institucionalni i pravni osnov, potpredsjednik Vlade Dritan Abazović je formalizirao ovu inicijativu 17. decembra 2020. godine, kada je Nacionalni savjet za borbu protiv korupcije na visokom nivou³ osnovan Odlukom Vlade, koja je djelimično izmijenjena u januaru i aprilu 2021. godine⁴.

U međuvremenu, ubrzo nakon objavljivanja Odluke o Nacionalnom savjetu za borbu protiv korupcije na visokom nivou, u februaru 2021. Godine konstituisan je petočlani Nacionalni savjet za borbu protiv korupcije na visokom nivou.

Članovi Savjeta su bili: Predsjednik Savjeta – potpredsjednik Vlade, zamjenik predsjednika Savjeta - predstavnica NVO MANS, a članovi predstavnik NVO Institut Alternativa, profesor Pravnog fakulteta i ministar finansija i socijalnog staranja.

Međutim, političko i institucionalno okruženje za ostvarivanje ove ideje, kao i sam dokument o stvaranju ovog institucionalnog tijela i njegovo praktično funkcionisanje, bili su praćeni mnogim kontroverzama od samog početka inicijative.

² Odluka Vlade Crne Gore, "Službeni list Crne Gore", br. 80/2008, 14/2017 i 28/2018

³ Odluka o osnivanju Nacionalnog savjeta za borbu protiv korupcije na visokom nivou, „Službeni list Crne Gore“ br. 125/20, br. 11/21 i br. 34/21)

⁴ Isto

U tom smislu, od početka realizacije ove inicijative nije bilo komunikacije Vlade Crne Gore i Kabineta potpredsjednika Vlade, koji je bio odgovoran za ovaj projekat, prema Tužilaštvu, pravosuđu i/ili Agenciji za sprječavanje korupcije.

Međutim, mnogo veći pravni i institucionalni problemi nastali su kada je sam tekst Odluke o osnivanju Nacionalnog savjeta za borbu protiv korupcije na visokom nivou zvanično objavljen u "Službenom listu Crne Gore".

Nakon što je ova Odluka⁵ objavljena, izazvala je mnoge pravne kontroverze koje su privukle pažnju lokalnih i međunarodnih zainteresovanih strana.

Naime, već na početku, u svom članu 3, Odluka propisuje da Nacionalni savjet za borbu protiv korupcije na visokom nivou:

1. određuje plan i dinamiku prikupljanja informacija u vezi sa slučajevima iz borbe protiv korupcije na visokom nivou i u tu svrhu ostvaruje saradnju sa nadležnim organima koji se bave tim slučajevima;
2. sastavlja izvještaj/pregled stanja o trenutnom toku istraga koje se sprovode u slučajevima iz borbe protiv korupcije na visokom nivou, na osnovu informacija dobijenih u vezi sa tim slučajevima;
3. priprema mišljenje o efikasan način na koji bi se istraga slučajeva u oblasti borbe protiv korupcije na visokom nivou mogla unaprijediti i u tu svrhu predlaže konkretnе mjere za poboljšanje situacije;
4. prati i usklađuje aktivnosti državnih organa u sprovođenju borbe protiv korupcije na visokom nivou;
5. komunicira sa međunarodnim institucijama, međunarodnim organizacijama i predstavnicima diplomatskog kora kako bi prikupio sve potrebne informacije za nesmetano funkcionisanje Savjeta;
6. traži podatke, objašnjenja i izvještaje od državnih organa u vezi sa pitanjima koja se odnose na sprečavanje i suzbijanje korupcije na visokom nivou;
7. određuje prioritete i predlaže aktivnosti u sprovođenju projekata koji se odnose na borbu protiv korupcije na visokom nivou."

Osim toga, članom 4 se predviđa da: "Savjet sarađuje sa državnim organima, organima državne uprave i drugim nadležnim institucijama i organizacijama, radi utvrđivanja činjenica i okolnosti, prikupljanja podataka i obavljanja drugih zadataka. Savjet izvještava Vladu Crne Gore (u daljem tekstu: Vlada) i građane o sprovođenju saradnje navedene u stavu 1 ovog člana. Predsjednik, odnosno zamjenik predsjednika Savjeta ili osobe ovlašćene od strane njih, informišu javnost o radu Savjeta. Ako organi državne uprave ne postupe po zahtjevima Savjeta u skladu sa ovom odlukom, Savjet obavještava Vladu o tome radi preduzimanja mjera u skladu sa Zakonom o državnoj upravi."

Osim toga, članom 5, Odluka propisuje da: "Vlada imenuje predsjednika, zamjenika predsjednika, članove, sekretara i zamjenika sekretara Savjeta posebnom odlukom. Kao pravilo, potpredsjednik Vlade je predsjednik Savjeta. Po pravilo, član Savjeta, ne može biti javni funkcioner, koga je imenovala, odnosno postavila vlada, kao ni i državni službenik."

Sekretar i zamjenik sekretara Savjeta imenuju se iz reda zaposlenih u Generalnom sekretarijatu Vlade, odnosno Kabineta predsjednika ili potpredsjednika Vlade. Mandat predsjednika,

⁵ Odluka o osnivanju Nacionalnog savjeta za borbu protiv korupcije na visokom nivou, "Službeni list Crne Gore" br. 125/20, br. 11/21 i br. 34/21.

zamjenika predsjednika i članova Savjeta traje četiri godine."

Osim toga, članom 6, Odluka propisuje da: "Kako bi obavljalo zadatke u svojoj nadležnosti, Savjet može imati račun u komercijalnoj banci ili podračun glavnog računa državne riznice. Predsjednik, zamjenik predsjednika, članovi, sekretar i zamjenik sekretara Savjeta imaju pravo na naknadu za svoj rad. Visinu naknade iz stavke 3. ovog člana određuje posebnom odlukom Vlade."

Nadalje, članom 7 se navodi da: "Savjet može, radi efikasnog i efikasnog obavljanja zadataka, formirati stalne ili privremene radne grupe iz svog sastava. Predsjednik Savjeta može angažovati stručnjake i predstavnike domaćih ili međunarodnih organizacija ili institucija iz oblasti povezanih sa djelokrugom rada Savjeta."

Na kraju, član 9 zaključuje da "Savjet odgovara Vladi za svoj rad."

Neki od ovih predviđenih članova Odluke o osnivanju Nacionalnog savjeta za borbu protiv korupcije na visoko nivou ukazuju da je broj njenih odredbi stvarao pravne i institucionalne prepostavke za buduće tijelo da preuzme nadležnosti od brojnih drugih institucija, ne samo od Vlade Crne Gore, kao iste grane vlasti, već i sa ambicijom da preuzme nadležnosti od drugih grana vlasti poput Specijalnog državnog tužilaštva, Vrhovnog, Višeg i Osnovnih tužilaštava, kao i nadležnosti Agencije za sprječavanje korupcije.

2.2. SUKOBLJENE NADLEŽNOSTI SAVJETA I INSTITUCIONALNE REAKCIJE

Takve ambicije koje proizilaze iz Odluke o osnivanju Nacionalnog Savjeta za borbu protiv korupcije na visokom nivou izazvale su niz reakcija.

Prvi i najvažniji institucionalni odgovor došao je od strane Agencije za sprječavanje korupcije, u formi Mišljenja o Odluci o osnivanju Nacionalnog Savjeta za borbu protiv korupcije na visokom nivou, "Službeni list Crne Gore" br. 125/20, br. 11/21 i br. 34/21.⁶

Naime, u cilju jačanja položaja Agencije za sprječavanje korupcije unutar cijelokupnog institucionalnog sistema Crne Gore i unutar okvira za borbu protiv korupcije, od kraja 2020. godine, Agencija za sprječavanje korupcije koristi sistem izdavanja mišljenja o nacrtima zakona, po službenoj dužnosti ili na zahtjev bilo kojih subjekata, uključujući Vladu ili Parlament.

Takvo izdavanje mišljenja se temelji na članovima 78 i 79 Zakona o sprečavanju korupcije (Službeni list Crne Gore, br. 53/14 i 42/17) i članu 10 Statuta Agencije za sprečavanje korupcije.

U slučaju Odluke o osnivanju Nacionalnog Savjeta za borbu protiv korupcije na visokom nivou, "Službeni list Crne Gore", Agencija za sprječavanje korupcije je reagovala po službenoj dužnosti, na osnovu prethodnih aktivnosti Vlade Crne Gore, koje su takođe bile pod lupom lokalnih i međunarodnih zainteresovanih strana.

Naime, nakon završetka imenovanja petočlanog⁷ Nacionalnog Savjeta za borbu protiv korupcije na visokom nivou u februaru 2021. godine, Savjet se obratio Agenciji za sprječavanje korupcije sa zahtjevom registrovanim u Agenciji (br. 02-01-279, 19. februara 2021. godine),

⁶ Mišljenje o Odluci o osnivanju Nacionalnog savjeta za borbu protiv korupcije na visokom nivou, "Službeni list Crne Gore" br. 125/20, br. 11/21 i br. 34/21), koje je izdala Agencija za sprječavanje korupcije, Dokument 03-02, 19. april 2021.

⁷ Predstavnici većine institucija nijesu imenovali svoje predstavnike kako je bilo planirano.

kako bi dobili mišljenje o tome da li članovi Nacionalnog Savjeta, koji nijesu državni službenici i koji su predstavnici organizacija civilnog društva, stiču status javnih funkcionera i da li su obavezni, kao članovi tog tijela, podnijeti izvještaj o prihodima i imovini. Tom prilikom vezano za dostavljanje ovog zahtjeva, Savjet je takođe dostavio Odluku o osnivanju Savjeta, Poslovnik o radu i Odluku o imenovanju Nacionalnog Savjeta.

Na osnovu ovog Zahtjeva koji je podnio Savjet 19. februara 2021. godine, Agencija je pokrenula inspekciju dostavljene dokumentacije i odlučila da pokrene postupak po službenoj dužnosti na osnovu članova 78 i 79 Zakona o sprečavanju korupcije i pregleda sve dostupne akte koji se odnose na ovu temu, uzimajući u obzir potencijal i važnost takve novoosnovane institucije u oblasti opšte borbe protiv korupcije.

Glavni zaključci Agencije za sprečavanje korupcije odnosili su se na početnu činjenicu da je Odluka o Nacionalnom savjetu za borbu protiv korupcije na visokom nivou donesena suprotno odredbama člana 12 Uredbe Vlade Crne Gore, koja je korišćena za njegovo osnivanje, i da zbog nedovoljne preciznosti članova 3, 5, 6, 7 i 9 Odluke, ovaj dokument ima snažan potencijal za rizik ugrožavanja javnog interesa. Takođe, Agencija je utvrdila nedostatak transparentnosti i širok obim diskrecionih ovlašćenja koja su dodijeljena Savjetu u nizu postupaka, što može stvoriti značajan prostor za različite zloupotrebe u budućem radu Savjeta.

Osim toga, Agencija je utvrdila da se članom 12 Uredbe Vlade Crne Gore može koristiti samo za osnivanje privremenog radnog tijela koje će razmatrati određene probleme u okviru svoje nadležnosti i pružati samo mišljenja i prijedloge u okviru samog rada Vlade i da član 12 ne može omogućiti osnivanje tijela koje ima ambiciju ili potencijal za preuzimanje nadležnosti Specijalnog državnog tužilaštva, Vrhovnog, Višeg i Osnovnih tužilaštava i/ili nadležnosti Agencije za sprječavanje korupcije.

Međutim, članovi 3, stavovi 1 do 4 i stav 6 Odluke ostavljaju značajan prostor za tumačenje da Savjet ima potencijal da se dodijeli nadležnosti Specijalnog državnog tužilaštva, Vrhovnog, Višeg i Osnovnih tužilaštava, kao i nadležnosti Agencije za sprječavanje korupcije.

Agencija je zaključila da bi to predstavljalo kršenje Ustava Crne Gore, kao i pravnog okvira za gonjenje i sprečavanje korupcije, i da bi formiranjem Nacionalnog Savjeta za borbu protiv korupcije na visokom nivou sa ovim nadležnostima stvorena paralelna institucija koja će imati snažan potencijal da podriva nezavisnost i autonomiju i Tužilaštva i Agencije za sprečavanje korupcije, što je garantovano Zakonom o sprečavanju korupcije.

U skladu sa ovim kritičnim zaključcima, Agencija je takođe navela da članom 5 Odluke nijesu definisani jasna struktura i kriterijumi za izbor ili razrješenje članova. Osim toga, Agencija je navela da sastav Savjeta, koji uključuje dva visoka javna funkcionera (gdje je jedan predsjednik, a drugi član Savjeta), ne može biti garancija kontrolnih funkcija Savjeta, već, naprotiv, da takav sastav Savjeta direktno korespondira sa očekivanjima da navedeno tijelo djeluje kao kontrolor Vlade Crne Gore, koja je zapravo kreator Savjeta.

Agencija za sprječavanje korupcije zaključila je ovaj dio analize napomenom da "visoki javni funkcioneri imaju široke ovlasti da služe građanima Crne Gore, što podrazumijeva mogućnost njihove zloupotrebe, i stoga su visokorizična grupa u kontekstu korupcije na visokom nivou."⁸

⁸ Mišljenje o Odluci o osnivanju Nacionalnog savjeta za borbu protiv korupcije na visokom nivou, "Službeni list Crne Gore" br. 125/20, br. 11/21 i br. 34/21), izdato od strane Agencije za sprječavanje korupcije, Dokument 03-02, 19. april 2021., strana 2.

U tom kontekstu, Agencija je tvrdila da ne mogu ostvariti ulogu čuvara i kontrolora procesa borbe protiv korupcije. Takođe, u vezi sa članom 6 Odluke koji reguliše finansiranje Savjeta, Agencija utvrđuje nedostatak smjernica i kriterijuma koji se odnose na izvore donacija, sa potencijalnim rizikom od sukoba interesa. Agencija navodi primjer da u nekim slučajevima određeni pojedinci ili kompanije mogu biti donatori u skladu sa Odlukom, ali istovremeno mogu biti predmet interesa Savjeta.

Slične kritike u vezi sa nedostatkom kriterijuma definisane su u Mišljenju koje je izdala Agencija u slučaju člana 7 Odluke, koji mora sadržavati jasne kriterijume za eventualno angažovanje eksperata i predstavnika domaćih ili međunarodnih organizacija ili institucija u oblastima koje se odnose na djelokrug rada Savjeta.

Trenutno rješenje člana 7 ostavlja značajan prostor za potencijalnu zloupotrebu i sukobe interesa u tom području.

Na kraju, član 9 Odluke koji propisuje da Nacionalni Savjet kontroliše Vladi Crne Gore takođe je kritikovan od strane Agencije za sprječavanje korupcije, koja je postavila pitanje na koji način će Vlada Crne Gore kontrolisati samu sebe i biti odgovorna za svoj rad putem Nacionalnog Savjeta za borbu protiv visokog nivoa korupcije, *kada istovremeno predstavlja "tvorca" i kontrolora ovog kontrolnog tijela.*

Između ostalih zaključaka u Mišljenju, Agencija za sprečavanje korupcije izrazila je sumnje da li je cijeli napor za osnivanje Nacionalnog Savjeta bio "simulacija podrške izvršnoj vlasti i njenim političkim inicijativama, i da li Vlada Crne Gore zloupotrebljava mehanizam borbe protiv korupcije, da kontroliše druge vlasti, bez mogućnosti autonomnog djelovanja Nacionalnog Savjeta. Stvaranje paralelnih institucija čije su aktivnosti usmjerene na opravdanje i potvrdu stava Vlade, krivotvore proces učešća civilnog sektora i građana u borbi protiv korupcije, i dovodi do javne konfuzije."⁹

Na kraju, Agencija za sprečavanje korupcije pozvala je "Vladi Crne Gore da otkloni identifikovane nedostatke u članovima 3, 5, 6, 7 i 9 Odluke, i prilagodi nadležnosti i zadatke Nacionalnog Savjeta nadležnostima privremenih radnih tijela".

2.3. PROCJENA UČINKA I RASPUŠTANJE NACIONALNOG SAVJETA ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE NA VISOKOM NIVOU

Neposredno nakon donošenja Odluke o Nacionalnom savjetu za borbu protiv korupcije na visokom nivou, Vlada Crne Gore je u februaru 2021. godine osnovala petočlani Nacionalni Savjet za borbu protiv korupcije na visokom nivou.

Međutim, ovaj proces nije pratio transparentne procedure, a nivo informacija o radu i ulozi ovog Savjeta bio je nedovoljan za opštu javnost i lokalne i međunarodne zainteresovane strane. Zbog toga su se ubrzo nakon njegovog osnivanja pojavile negativne reakcije u vezi sa ovim novostvorenim tijelom, posebno u vezi sa vidljivim miješanjem i preklapanjem rada Savjeta sa radom drugih institucija.

Prva zvanična potvrda ozbiljnog propusta u procesu osnivanja ovog tijela stigla je kroz Mišljenje o Odluci o Nacionalnom savjetu za borbu protiv korupcije na visokom nivou, koje je

⁹ Isto, strana 9

izdala Agencija za sprječavanje korupcije (ASK) u aprilu 2021. godine.

Potencijal za zloupotrebu i preklapanje institucija prepoznali su i međunarodni partneri¹⁰, i ubrzo je novoosnovani Nacionalni Savjet za borbu protiv korupcije na visokom nivou naišao na negativne i rezervisane reakcije od strane međunarodnih i lokalnih zainteresovanih strana.

U tom smislu, GRECO je izvještavao da "postoji vrlo malo informacija o ovom Savjetu i GET-u nijesu pružene specifične informacije o njegovoj preciznoj ulozi i funkcionalnosti. Sagovornici s kojima su se sastajali na terenu, uključujući predstavnike ministarstava i drugih antikorupcijskih tijela, ostali su sumnjičavi u vezi sa efikasnom ulogom ovog Savjeta.

GET nije mogao procijeniti svrhu Savjeta i njegov odnos sa ulogom potpredsjednika Vlade u koordinaciji državne politike protiv korupcije i preventivnim i kontrolnim ovlašćenjima dugotrajne Agencije za sprječavanje korupcije (ASK) (vidi ispod).

GET ističe da rad Savjeta mora potpuno doprinijeti pravilnom funkcionisanju cijelog sistema za sprečavanje i kontrolu korupcije, uključujući misiju ASK."

To su bili razlozi zbog kojih je GRECO izdao čak i direktnu preporuku za poboljšanje ukupne situacije u vezi sa ovim specifičnim pitanjem: "*GRECO preporučuje da se jasno definišu uloga i zadaci Nacionalnog savjeta za borbu protiv korupcije kako bi se osigurala dosljednost ukupne strategije za sprečavanje i borbu protiv korupcije.*"¹¹

Isti rezervisani komentari mogli su se naći i u Godišnjem izvještaju Evropske komisije o napretku Crne Gore za 2022. godinu. Naime, taj izvještaj je eksplicitno upozorio da "Postoji više preklapanja ovlašćenja Savjeta sa drugim institucijama, posebno sa ASK i tužilačkom službom, pa stoga njegova institucionalna uloga, odnosi s drugim tijelima i njegova ovlašćenja, kao i zaštita u tom pogledu, još uvijek trebaju biti odgovarajuće definisani."¹²

Nakon netransparentnih i pravno spornih procedura za osnivanje ovog Savjeta, rezultati ovog tijela takođe su bili sporni. Nije održana nijedna sjednica ovog tijela, barem nije poznato javnosti, niti postoje javno dostupne informacije i zapisnici tih sastanaka. Takođe, predsjednik Savjeta i jedan član iz reda civilnog društva, iz organizacije MANS, održali su dvije pres konferencije o potencijalnim kršenjima procedura u slučaju davanja stanova, besplatnih i/ili niskih kamatnih kredita javnim funkcionerima tokom prethodne vlasti.

Osim toga, nije bilo vidljivih rezultata kako na nivou institucionalnog uticaja, tako ni na nivou angažovanja javnosti Nacionalnog savjeta za borbu protiv korupcije na visokom nivou u periodu od aprila 2021. do januara 2022. godine.

Taj isti period obilježili su snažni politički sukobi između političkih i stranačkih subjekata koji su činili Vladu Crne Gore, a kao jedna od posljedica ovih sukoba, u januaru 2022. godine, premijer Zdravko Krivokapić donio je odluku o razrješenju potpredsjednika Vlade Dritana Abazovića sa pozicije predsjednika Nacionalnog savjeta za borbu protiv korupcije na visokom nivou.

10 GrecoEval5Rep(2022)2, strana 13

11 GrecoEval5Rep (2022) 2, Prevencija korupcije i promocija integriteta u centralnim vladama (vrhovnim izvršnim funkcijama) i organima za sprovođenje zakona

12 Izvještaj za Crnu Goru 2022, SWD (2022) 335, strana 29

Ovo je bilo praćeno ostavkama¹³ troje od pet članova Nacionalnog savjeta za borbu protiv korupcije na visokom nivou, gdje su se neki od njih povukli ubrzo nakon njegovog osnivanja, a neki nakon razrješenja predsjednika Savjeta Abazovića.

S obzirom na to da su sva tri člana Nacionalnog savjeta koji su podnijeli ostavke dolazila iz struktura civilnog društva (NVO i akademija), preostala dva člana su bili predstavnici javnih institucija, ministri iz Vlade, i nije postojao kvorum za rad ovog Savjeta nakon što nijesu izabrani zamjenski članovi iz redova članova civilnog društva nakon njihovih ostavki, Savjet je prestao sa radom bez formalne odluke.

Zbog ovih ostavki i formalnog nedostatka uslova za rad, kao i zbog kritičkih stavova lokalnih i međunarodnih aktera, Nacionalni savjet za borbu protiv korupcije na visokom nivou ubrzo je prestao da postoji i zamijenjen je novim tijelom koje je osnovano u jesen 2022. godine, pod novim nazivom – Nacionalni savjet za borbu protiv korupcije.

¹³ Zamjenica predsjednika Nacionalnog savjeta za borbu protiv korupcije, gospođa Vanja Čalović Marković iz NVO MANS, podnijela je ostavku odmah nakon što je izabrana. Nakon toga, imenovao ju je potpredsjednik Vlade i predsjednik Nacionalnog savjeta, gospodin Abazović, na poziciju šefa Tima stručnjaka Nacionalnog savjeta. Ovaj Tim stručnjaka nikada nije obavljao javne dužnosti, i nijedan drugi član nije imenovan nakon nje.

3. NACIONALNI SAVJET ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE

Nacionalni savjet za borbu protiv korupcije formiran je nakon inicijative članova Savjeta Agencije za sprječavanje korupcije (ASK) iz civilnog sektora, predstavnika CeMI i EMIM-a, a na osnovu ove inicijative izrađen je novi prijedlog Odluke o osnivanju Nacionalnog savjeta za borbu protiv korupcije, koju je pripremila uprava ASK i dostavila je premijeru u julu 2022. godine¹⁴.

3.1. PROCES FORMIRANJA I NADLEŽNOSTI SAVJETA

Ova inicijativa je prihvaćena i od tada se razvija unutar kabineta ministra bez portfelja koji je bio odgovoran za antikorupcijske politike i stvaranje uslova za funkcionisanje Nacionalnog savjeta za borbu protiv korupcije. Novi pristup procedurama i pravnom okviru stvorio je potpuno novu atmosferu za funkcionisanje novog Nacionalnog savjeta za borbu protiv korupcije, a ministarstvo i Vlada su dobili značajnu podršku od strane nekoliko međunarodnih partnera u pogledu stručnosti i finansijskih doprinosa za ostvarivanje različitih aspekata rada novog Savjeta.

Nakon što je ASK izradila novi prijedlog Odluke i dostavila ga premijeru, Vlada Crne Gore je imenovala novi Nacionalni savjet za borbu protiv korupcije 28. jula 2022¹⁵. godine. Savjet se sastoji od:

- premijera Crne Gore, predsjednika Savjeta;
- ministra bez portfelja zaduženog za sprovođenje politike u oblasti borbe protiv korupcije, potpredsjednika Savjeta;
- ministra pravde, člana;
- ministra unutrašnjih poslova, člana;
- ministra finansija, člana;
- potpredsjednika Vlade za spoljnu politiku, evropske integracije i regionalnu saradnju i ministra za evropske poslove, člana;
- potpredsjednika Vlade za regionalni razvoj i ministra za kapitalne investicije, člana;
- ministra ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, člana;
- ministra obrazovanja, člana;
- ministra zdravlja, člana;
- direktora Agencije za sprječavanje korupcije, člana;
- direktora Nacionalne agencije za nacionalnu bezbjednost, člana;
- direktora Uprave policije, člana;
- direktora Uprave za inspekcijske poslove, člana;
- direktora Uprave za prihode i carine, člana;
- vrhovnog državnog tužioca, člana;
- specijalnog državnog tužioca, člana;
- predsjednika Vrhovnog suda, člana;
- člana Senata Državne revizorske institucije, člana;
- predsjednika Privredne komore Crne Gore, člana;
- predstavnika Unije opština Crne Gore, člana;
- i četiri predstavnika nevladinih organizacija (CeMI, Institut Alternativa, LGBT Forum Progres, Mreža za istraživanje organizovanog kriminala i korupcije LUPA), članova.

14 Intervju sa predsjednikom Savjeta Agencije za sprječavanje korupcije, gospodinom Momčilom Radulovićem, jul 2023.

15 Intervju sa predsjednikom Savjeta Agencije za sprječavanje korupcije, gospodinom Momčilom Radulovićem, jul 2023.godine

Lokalni i međunarodni partneri i zainteresovane strane prepoznali su razvoj i usvajanje nove nacionalne Strategije za borbu protiv korupcije kao jedan od najvažnijih zadataka novog Nacionalnog savjeta za borbu protiv korupcije. Zbog toga su glavni zadaci novog Nacionalnog savjeta za borbu protiv korupcije postali:

- priprema Strategije za borbu protiv korupcije s pratećim akcionim planovima u saradnji s Ministarstvom pravde;
- praćenje sprovođenja Strategije;
- organizacija, usklađivanje, praćenje prioriteta, dinamike i rokova za sprovođenje aktivnosti koje sprovode državni organi, državne uprave, lokalne samouprave, lokalni organi uprave i druge nadležne institucije te ocjena postignutih rezultata u ostvarivanju ciljeva Strategije;
- podnošenje izvještaja Vladi o sprovedenim aktivnostima s ocjenom stanja i prijedlogom za dalje mјere za uspješnije sprovođenje Strategije, barem dva puta godišnje.

Osim ovih aktivnosti, Nacionalni savjet za borbu protiv korupcije odgovoran je za prijem eventualnih podnesaka građana, njihovo razmatranje i eventualno proslijeđivanje nadležnim institucijama. Članovi Savjeta takođe razmatraju različite teme vezane za prevenciju i borbu protiv korupcije i unaprjeđuju koordinaciju između institucija u vezi sa ovim pitanjima.

3.2. PROCJENA RADA NACIONALNOG SAVJETA ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE

U periodu između januara 2023. i jula 2023. godine, Nacionalni savjet za borbu protiv korupcije održao je 4 sjednice i razmatrao teme vezane za borbu protiv korupcije u sektoru šumarstva i sektoru sprečavanja zloupotrebe prirodnih resursa s rijeka, posebno pjeska i šljunka, koje stvara koruptivno okruženje i uništava prirodne resurse.

Prema uputstvima Nacionalnog savjeta, Akcioni plan za sprječavanje ilegalnih aktivnosti u šumarstvu izrađen je u februaru 2023. godine. Pored toga, aktivnosti vezane za sprječavanje eksploracije pjeska s rijeka se nastavljaju uz napore u koordinaciji institucija u vezi sa tim pitanjima.

Napokon, intenzivirani su dalji napori na izradi nove Strategije za sprječavanje korupcije, i kako je izvjestio ministar nadležan za ovo pitanje očekuje se da će ovaj dokument biti izrađen tokom jeseni 2023. godine uz pomoć stručnjaka međunaordnih organizacija.

4. ZAKLJUČAK I PREPORUKE

1. Postoji snažna potreba za dubljom koordinacijom državnih institucija koje su direktno ili indirektno povezane sa prevencijom i suzbijanjem korupcije u Crnoj Gori. To bi se trebalo postići jačanjem i olakšavanjem rada novoosnovanog Nacionalnog savjeta za borbu protiv korupcije.
2. Kako bismo osnažili cjelokupni okvir za borbu protiv korupcije, Nacionalni savjet za borbu protiv korupcije trebalo bi hitno da preduzme korake kako bi do jeseni 2023. godine dostavio nacrt Strategije za borbu protiv korupcije, a ista bila usvojena od strane vlade.
3. Nacionalni savjet za borbu protiv korupcije takođe bi trebalo da izradi prateći Akcioni plan za implementaciju Strategije za borbu protiv korupcije, kao i sve druge prateće dokumente uz ovaj strateški dokument ne kasnije od decembra 2023, da bi implementacija Akcionog plana mogla da krene od 01. januara 2024. Godine.
4. Nacionalni savjet treba da izradi liste institucija koje će izvještavati o implementaciji mjera iz Akcionog plana, kao i sve oblike, rokove i detaljan sistem izvještavanja.
5. Potrebno je odrediti instituciju odgovornu za prikupljanje i upravljanje izvještajima kojoj će druge institucije iste dostavljati periodično.
6. Kako bi obavljao sve navedene dužnosti, Nacionalni savjet za borbu protiv korupcije treba formira poseban sekretarijat koji će se baviti svim administrativnim zahtjevima i olakšavati rad članova i njihovih institucija u vezi s implementacijom mjera iz Akcionog plana za implementaciju Strategije za borbu protiv korupcije.
7. Agencija za sprječavanje korupcije mogla bi imati posebnu ulogu praćenja i/ili kontrole procesa ispunjavanja obaveza institucija Crne Gore prema implementaciji mjera iz Akcionog plana za implementaciju Strategije za borbu protiv korupcije, slično koordinatorskoj ulozi u vezi s ispunjavanjem obaveza prema GRECO.
8. Metodologije, dokumenti, postupci, obrasci izvještavanja i drugi aspekti procesa vezani za implementaciju Akcionog plana za implementaciju Strategije za borbu protiv korupcije bi trebali biti definisani u saradnji s ekspertima iz lokalnih i međunarodnih institucija, partnera i struktura zainteresovanih strana.

