

Mr Zlatko Vujović, Mr Ana Selić, Mr Nikoleta Tomović



REFORMA ANTI-KORUPCIJSKIH INSTITUCIJA U CRNOJ GORI:

Kako učiniti sistem efikasnijim?

SADRŽAJ:

UVOD.....	5
1. Normativni okvir borbe protiv korupcije u Crnoj Gori.....	7
1.1. Nacionalni zakonodavni okvir za borbu protiv korupcije.....	7
1.2. Obaveze Crne Gore kroz ratifikovanje međunarodnih konvencija i kroz članstvo u regionalnim inicijativama.....	8
2. Institucionalni okvir - institucije nadležne za borbu protiv korupcije u Crnoj Gori.....	11
2.1. Nacionalna komisija za praćenje implementacije inoviranog Akcionog plana za sprovodenje Programa borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala.....	11
2.2. Uprava za antikorupcijsku inicijativu.....	12
2.3. Komisija za sprječavanje sukoba interesa.....	14
2.4. Državna izborna komisija.....	15
2.5. Komisija za kontrolu postupka javnih nabavki.....	16
2.6. Uprava za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma.....	17
3. Analiza stanja u Crnoj Gori.....	19
3.1. Uprava za anti-korupcijsku inicijativu.....	19
3.2. Državna izborna komisija.....	21
3.3. Komisija za sprečavanje konflikta interesa.....	23
3.4. Slobodan pristup informacijama.....	25
3.5. Nacionalna komisija za praćenje implementacije inoviranog Akcionog Plana za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala.....	26
4. Regionalna perspektiva.....	27
4.1. Bosna i Hercegovina: instituconalni okvir za borbu protiv korupcije.....	27
4.2. Hrvatska: Institucionalni okvir za borbu protiv korupcije.....	31
4.3. Kosovo- institucionalni okvir.....	33
4.4. Makedonija- institucionalna analiza.....	35
4.5 Slovenija- analiza institucionalnog okvira.....	38
4.6 Republika Srbija: instituconalni okvir za borbu protiv korupcije.....	40
5. Raspoložive opcije - scenariji rješavanja problema.....	45
5.1. Scenario 1 - Status quo.....	45
5.2. Scenario 2 - Djelimična centralizacija.	46
5.2.1 Agencija za borbu protiv korupcije.....	46
5.2.2 Državna izborna komisija.....	47
5.3. Scenario 3 - Centralizacija dijela antikorupcijskih institucija.....	48

5.3.1. Agencija za borbu protiv korupcije.....	48
5.3.2. Državna izborna komisija.....	50
6. Zaključak i preporuke.....	53
BIBLIOGRAFIJA.....	55
BIOGRAFIJA AUTORA.....	57

UVOD

Polazeći od izvještaja Evropske komisije i međunarodnih organizacija, o borbi protiv korupcije u Crnoj Gori, lako je zaključiti da trenutna situacija u ovoj oblasti nije u skladu sa opštim napretkom zemlje i njenim prioritetom evropskih integracija.

Iako je konstatovano da je Crna Gora napravila pomak u zakonodavnoj djelatnosti kojom je regulisana oblast borbe protiv korupcije, svi propisi i dalje nisu usklađeni sa međunarodnim standardima, a njihova implementacija ostaje na nedopustivo niskom nivou. Potrebno je primijetiti da u Crnoj Gori nije nikad za korupciju optužen ni sankcionisan niko iz viših nivoa vlasti.

Jedan od osnovnih uzroka za ovakvo stanje je pretjerano kompleksan sistem institucija koje se bave borbom protiv korupcije i njihova slaba koordinacija. Ove institucije imaju uske nadležnosti i slaba ovlašćenja, a način imenovanja i finansiranja ne omogućava dovoljno nezavisnosti u djelovanju, tako da i mala ovlašćenja koja ove institucije imaju, često ostaju neiskorišćena. Dakle, da bi borba protiv korupcije u Crnoj Gori dala konkretne rezultate, prije svega je potrebno redefinisanje institucionalnog okvira kroz koji se ova borba sprovodi. Potrebno je osigurati nezavisnost, opunomoćenost i opremljenost ovih institucija, kako bi dale opipljive rezultate.

Ova studija ima za cilj da predstavi trenutnu organizaciju i aktivnost anti-korupcijskih institucija u Crnoj Gori, kao i da ponudi alternativne modele institucionalnog okvira, koji bi podrazumijevali transformaciju postojećih institucija u nova, jača i nezavisnija tijela, koja bi imala kapaciteta i sredstava da se obračunaju sa korupcijom.

Samo nabranjanje svih anti-korupcijskih tijela će zauzeti dosta prostora u studiji, tako da je detaljna analiza funkcionisanja svake od njih iz praktičnih razloga nemoguća. U fokusu ove studije naći će se institucije koje se bave ovom vrstom korupcije, kao i institucije koje se bave prevencijom korupcije i praćenjem sprovođenja programskih dokumenata.

Kako bi uspjeli da opišemo precizno funkcionisanje i ustrojstvo ovih tijela, sprovedeli smo intervjuje sa njihovim predstavnicima, analizirali izvještaje o radu koje su ove institucije podnosile i konsultovali izvještaje relevantnih međunarodnih organizacija (SIGMA, GRECO) . Sa druge strane, ispitali smo regionalna iskustva u borbi protiv korupcije, kroz niz intervjuja koji su sprovedeni u Bosni, Makedoniji, Kosovu, Srbiji, Hrvatskoj i Sloveniji sa predstavnicima anti-korupcijskih institucija i nevladinih institucija koje se bave borbom protiv korupcije. Analizirajući situaciju u Crnoj Gori, identifikovali smo ključne probleme u radu institucija, a analizom regionalnih iskustava smo prikupili pozitivne primjere djelovanja i identifikovali ključne faktore uspjeha u polju borbe protiv korupcije.

Sklapajući osnovne premise za uspjeh, došli smo do preporuka za reformu institucija u Crnoj Gori koja bi omogućila učinkovitiju borbu protiv korupcije i dala vidljivije rezultate.

Studija je strukturirana u pet dijelova:

U **prvom dijelu** će biti ukratko predstavljen zakonodavni i institucionalni okvir za borbu protiv korupcije u Crnoj Gori. Ovaj dio daje pregled svih zakonodavnih akata koji regulišu oblast borbe protiv

korupcije, kako nacionalnih – tako i međunarodnih. Ovdje će takođe biti predstavljene sve institucije koje se bave borbom protiv korupcije, njihovo ustrojstvo, nadležnosti i ovlašćenja.

U **drugom dijelu** smo izložili analizu trenutnog stanja u Crnoj Gori, kao i efikasnosti institucija koje se bave suzbijanjem političke korupcije (Komisija za konflikt interesa, Državna izborna komisija), prevencijom korupcije (Uprava za anti-korupcijsku inicijativu) i praćenjem implementacije inoviranog Akcionog plana za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala (Nacionalna komisija)

Treći dio će uključiti regionalnu perspektivu borbe protiv korupcije, predstavljenu kroz intervjuje sa nadležnim osobama iz anti-korupcijskih institucija u regionu i nevladinih organizacija koje se bave ovom tematikom. Kroz intervjuje će biti ispitano kakva je struktura antikorupcijskih sistema u regionu, broj institucija koje se bave ovim pitanjem u susjednim zemljama, kakve nadležnosti one imaju i koliko su ovi sistemi efikasni. Ova analiza će uključiti anti-korupcijske institucije iz Srbije (Agencija za borbu protiv korupcije), Makedonije (Državna komisija za sprečivanje na korupciju), Slovenije (Komisija za preprečavanje korupcije), Bosne (Centralna izborna komisija) i Kosova (Anti-korupcijska agencija Kosova), kao i nevladine organizacije CeSiD, Transparency international iz Bosne, Srbije i Makedonije, Društvo za etičnost javnega djelovanja- Integriteta iz Slovenije, COHU sa Kosova.

U **četvrtom dijelu** će se izdvojiti tri scenarija rada institucija za borbu protiv korupcije. Prvi scenario, ili status quo će dati perspektivu stanja u Crnoj Gori ukoliko ne dođe do institucionalne reforme. Drugi scenario predviđa koncentrisanje dužnosti i ovlašćenja oko dvije velike institucije, dok je u trećem scenariju predviđeno osnivanje jedne jake institucije koja bi preuzela sve nadležnosti iz oblasti borbe protiv političke korupcije, prevencije korupcije i praćenja implementacije politike iz strateških dokumenata.

Na osnovu prikupljenog materijala, u **petom dijelu** će biti izvršen odabir najprimjenjivijeg i najefikasnijeg scenarija za Crnu Goru i izložene dalje preporuke za reforme koje bi omogućile funkcionisanje ovog scenarija.

1. Normativni okvir borbe protiv korupcije u Crnoj Gori

1.1. Nacionalni zakonodavni okvir za borbu protiv korupcije

Zakonodavni okvir koji reguliše oblast borbe protiv korupcije obuhvata više propisa među kojima je neophodno pomenuti:

Krivični zakonik Crne Gore kojim su definisana krivična djela sa obilježjima korupcije (glava XXIII i XXXIV): pranje novca, povreda ravnopravnosti u vršenju privredne djelatnosti, zloupotreba monopolističkog položaja, prouzrokovanje stečaja, prouzrokovanje lažnog stečaja, protivzakonito posredovanje, lažni bilans, zloupotreba procjene, odavanje poslovne tajne, odavanje i korišćenje berzanske tajne, primanje mita, davanje mita, odavanje službene tajne, zloupotreba službenog položaja, prevara u službi i zloupotreba ovlašćenja u privredi za koja je propisana kazna zatvora od osam godina i teža kazna. U toku je rad na izmjenama Krivičnog zakonika kojim će se u potpunosti usaglasiti sa međunarodnim konvencijama i standardima.

Zakon o sprječavanju sukoba interesa kojim se utvrđuju ograničenja u vršenju javnih funkcija, podnošenje izvještaja o prihodima i imovini i druge mjere za sprječavanje sukoba javnog i privatnog interesa.

Zakon o sprječavanju pranja novca i finansiranja terorizma kojim su uređene mjere i radnje koje se preduzimaju radi otkrivanja i sprječavanja pranja novca i finansiranja terorizma, a koje se preduzimaju prije i tokom svih poslova primanja, ulaganja, zamjene, čuvanja ili drugog raspolažanja novcem ili drugom imovinom, odnosno transakcija za koje postoji osnov sumnje da se radi o pranju novca ili finansiranju terorizma.

Zakon o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru kojim je uređen sistem unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru Crne Gore, koji obuhvata finansijsko upravljanje i kontrolu i unutrašnju reviziju. Svi organi državne uprave dužni su da obrazuju Jedinicu za unutrašnju reviziju koja mora biti funkcionalno i organizaciono odvojena od drugih organizacionih jedinica. Funkcionalna nezavisnost ostvaruje se nezavisnim planiranjem, sprovođenjem i izvještavanjem o obavljenim unutrašnjim revizijama. Rukovodilac jedinice za unutrašnju reviziju ne može biti raspoređen na drugo radno mjesto ili otpušten zbog navođenja činjenica ili davanja preporuka u izveštaju o obavljenoj reviziji, što je još jedan od mehanizama zaštite savjesnih službenika.

Zakon o finansiranju političkih partija uređuje način sticanja i obezbjeđivanja finansijskih sredstava za izbornu kampanju političkih partija i način kontrole finansiranja i finansijskog poslovanja političkih partija, u cilju ostvarivanja zakonitosti i transparentnosti njihovog poslovanja.

Zakon o finansiranju kampanje za izbor predsjednika Crne Gore, gradonačelnika i predsjednika opštine uređuje način sticanja i obezbjeđivanja finansijskih sredstava za izbornu kampanju i način kontrole finansiranja kandidata za izbor Predsjednika Crne Gore, gradonačelnika i predsjednika opštine, pri čemu se kandidatima u toku izborne kampanje zabranjuje korišćenje sredstava države ili

lokalne samouprave. Kako su, zakonom o izboru odbornika i poslanika, ukinuti neposredni izbori i izbori za gradonačelnika, ovaj Zakon se praktično odnosi samo na izbor Predsjednika Crne Gore.

Zakon o javnim nabavkama utvrđuje kriterijume za odabir najpovoljnijih ponuđača, zaštitu prava učesnika tendera, kao i decentralizaciju nabavke.

Zakon o slobodnom pristupu informacijama koji garantuje pristup informacijama u posjedu organa vlasti i to u skladu sa načelima slobode informisanja, jednakih uslova za ostvarivanje prava, otvorenosti i javnosti rada organa vlasti i hitnosti postupka.

Rezolucijom o borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala Skupština Crne Gore izrazila je spremnost da se svim svojim kapacitetima angažuje na izgradnji nacionalnog antikorupcijskog zakonodavstva i na uspostavljanju što tješnje međunarodne i regionalne saradnje u oblasti suzbijanja korupcije i organizovanog kriminala. Istovremeno se obavezala da, saglasno preuzetim obavezama sa Regionalne konferencije Jugoistočne Evrope, GOPAC - Globalna organizacija parlamentaraca protiv korupcije, osnuje nacionalni ogrank parlamentaraca Crne Gore u borbi protiv korupcije, u kome bi bili zastupljeni predstavnici svih radnih tijela Skupštine.¹

1.2. Obaveze Crne Gore kroz ratifikovanje međunarodnih konvencija i kroz članstvo u regionalnim inicijativama

Doprinos u borbi protiv korupcije Crna Gora je potvrdila ratifikacijom i implementacijom regionalnih i međunarodnih dokumenata među kojima su velikog značaja: *Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije*, *Krivičnopravna i Građanskopravna konvencija Savjeta Evrope o korupciji*, *Deklaracija o deset zajedničkih mjeru za suzbijanje korupcije u Jugoistočnoj Evropi*.

Jedan od najvažnijih zadataka Crne Gore na planu borbe protiv korupcije podrazumijeva harmonizaciju crnogorskog zakonodavstva sa odredbama Konvencije Ujedinjenih nacija za borbu protiv korupcije², koje su usmjerene na prevenciju, inkriminiranje, otkrivanje i sankcioniranje krivičnih djela sa obilježjima korupcije i na saradnju država potpisnica na ovom planu. Konvencija insistira na

1Ovo su Zakoni koji se najviše odnose na područje političke korupcije,dok postoji niz drugih Zakona koji takođe regulišu materiju korupcije, ali u drugim oblastima, kao što su: Zakon o zaštiti svjedoka ("Službeni list RCG", broj 65/04); Zakon o državnom tužilaštvu ("Službeni list RCG", broj 69/03 i "Službeni list CG", broj 40/08) ; Zakon o sudovima ("Službeni list RCG", br. 5/02 i 49/04 i "Službeni list CG", broj 22/08) ; Zakon o Sudskom savjetu („Službeni list CG", broj 13/08); Zakon o policiji („Službeni list RCG“ broj 28/05); Zakon o Agenciji za nacionalnu bezbjednost ; Zakon ograničnoj kontroli; Zakon o odgovornosti pravnih lica za krivična djela; Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima ("Službeni list CG", broj 04/08); Zakon o zaštiti podataka o ličnosti („Službeni list CG“ broj 79/08 72/09) ; Zakon o poreskoj administraciji („Službeni list RCG“, br. 65/01 i 80/04); Carinskim zakonom ("Službeni list RCG", br. 7/02, 38/02, 72/02, 21/03, 29/05 i 66/06 i "Službeni list CG", broj 21/08); Zakon o državnim službenicima i namještenicima; Zakon o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru („Službeni list CG“ broj 73/08); Zakon o izboru odbornika i poslanika; Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji („Službeni list RCG“, br. 28/04, 27/06, 78/06

i „Službeni list CG“ broj 17/07); Zakon o staranju o privremenom i trajno oduzetoj imovini ("Službeni list CG", broj 49/08).

2Crna Gora je, 23. oktobra 2006. godine, kod Generalnog sekretara UN-a deponovala instrument pristupanju Konvenciji UN-a protiv korupcije.

formiranju posebnih antikorupcijskih tijela koje bi preduzele adekvatne mjere na planu izbjegavanja konflikta interesa, sprječavanja pranja novca, slobodnog pristupa informacijama i aktivnog uključivanja privatnog sektora i civilnog društva u borbu protiv korupcije. Crna Gora je kroz reformu krivičnog zakonodavstva i donošenje novih propisa koji regulišu aktivnosti i mehanizme za borbu protiv korupcije, uz formiranje odgovarajućih organa³, preduzela korake u pravcu harmonizacije sa Konvencijom UN-a protiv korupcije⁴.

Na međunarodnom planu, Crna Gora ostvaruje intenzivnu saradnju sa međunarodnim organizacijama i institucijama koje se bave borbom protiv korupcije. Crna Gora je 2000. godine, potpisala Sporazum i Akcioni plan Antikorupcijske inicijative Pakta stabilnosti za Jugoistočnu Evropu (SPA), te na taj način postala punopravna članica Antikorupcijske inicijative (RAI). Zajedno sa drugim članicama RAI-a, Crna Gora je potpisala Deklaraciju o deset zajedničkih mjera za borbu protiv korupcije u Jugoistočnoj Evropi, maja 2005. godine (Briselska deklaracija) i Memorandum o razumijevanju po pitanju saradnje u borbi protiv korupcije za Jugoistočnu Evropu (2007. godine), kojima je potvrđen princip „regionalnog vlasništva“ zemalja članica.⁵

Od juna 2006. godine, Crna Gora je punopravna članica GRECO-a (Grupe zemalja Savjeta Evrope za borbu protiv korupcije), kroz koji se vrši monitoring implementacije konvencija Savjeta Evrope za borbu protiv korupcije. Kontinuirana saradnja na ovom planu ostvaruje se kroz realizaciju zajedničkih projekata sa misijom OEBS-a u Crnoj Gori, Kancelarijom UNDP-a, Kancelarijom Savjetom Evrope u Crnoj Gori, Kancelarijom EAR-a, Ambasadom SAD i dr.

³U cilju ispunjavanja obaveza iz potpisnaih konvencija Vlada Crne Gore je osnovala Upravu za antikorupcijsku inicijativu, Upravu za sprječavanje pranja novca i finansiranje orgnizovanog kriminala, Komisiju za kontrolu javnih nabavki, Direkciju za javne nabavke, Državnu revizorsku instituciju. Skupština Crne Gore je 2004. godine osnovala Komisiju za utvrđivanje konflikta interesa.

⁴Pri izradi četiri zakonska teksta: Krivičnog zakonika i Zakonika o krivičnom postupku, Zakona o javnim nabavkama i Zakona o konfliktu interesa, obavljene su sve neophodne analize eksperstkih timova o usklađenosti sa Konvencijom UN-a.

⁵Oktobra 2007. godine Crna Gora je, po drugi put, bila domaćin sastanka Rukovodne grupe ove inicijative, i tom pri-lilikom je odlučeno da će, direktor Uprave za antikorupcijsku inicijativu, u naredne dvije godine, predsjedavati ovom inicijativom.

2. Institucionalni okvir - institucije nadležne za borbu protiv korupcije u Crnoj Gori

2.1. Nacionalna komisija za praćenje implementacije inoviranog Akcionog plana za sprovođenje Programa borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala

U cilju stvaranja strateškog okvira za suzbijanje korupcije i organizovanog kriminala u Crnoj Gori Vlada je usvojila 28. jula 2005. godine Program borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala, a godinu dana kasnije Akcioni plan za njegovo sprovođenje (za period 2006-2008⁶), kojim su definisani osnovni ciljevi vezani za prevenciju i efikasno krivično gonjenje počinilaca koruptivnih radnji, zatim konkretne mjere i aktivnosti, nadležne organe i institucije, rokove, indikatore za mjerjenje uspjeha.⁷

U cilju praćenja implementacije Akcionog plana za sprovođenje Programa borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala Vlada je 15. februara 2007. godine osnovala Nacionalnu komisiju u čijem su sastavu predstavnici izvršne, sudske i zakonodavne vlasti, kao i predstavnici civilnog sektora, te na taj način Komisija predstavlja jedinu instituciju za borbu protiv korupcije u Crnoj Gori u čiji rad su uključeni predstavnici nevladinog sektora.⁸

Nacionalna komisija je kreirana je kao ključno tijelo na nacionalnom nivou koje je zaduženo za koordinaciju aktivnosti na polju borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala. Zadaci i nadležnosti koji su povjereni Komisiji su da rukovodi, organizuje i koordiniše aktivnosti organa državne uprave i drugih nadležnih institucija u sprovođenju Programa borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala, zatim da upravlja ukupnim sredstvima obezbijeđenim za realizaciju Programa borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala, da utvrđuje prioritete, dinamiku i rokove realizacije i ocjenjuje postignute rezultate u implementaciji Programa protiv korupcije i organizovanog kriminala, te na taj način Komisija dostavlja Vladi Crne Gore izvještaj sa pregledom stanja, ocjenom i predlogom mjera najmanje dva puta godišnje. U aprilu 2007. rad Nacionalne komisije je ojačan formiranjem Stručnog tijela za pripremu izvještaja⁹, a iste godine je formirana i Tripartitna komisija

⁶Akcioni plan je inoviran maja 2008. godine, kada je period implementacije produžen do kraja 2009. godine, a istovremeno je povećan broj mjera (sa 280 na 309) i broj uključenih organa i institucija (sa 32 na 54).

⁷Pri izradi Akcionog plana za sprovođenje Programa borbe protiv korupcije posebna pažnja je posvećena odluci Savjeta o principima, prioritetima i uslovima sadržanim u Evropskom partnerstvu (od 2007. godine), UN Konvenciji o transnacionalnom organizovanom kriminalu, UN Konvenciji protiv korupcije, Evropskoj Konvenciji o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, Rezoluciji Savjeta Evrope (97) 24 o Dvadeset vodećih principa za borbu protiv korupcije (GRECO), Principima za unaprjeđenje borbe protiv korupcije u zemljama koje pristupaju EU, zemljama kandidatima i trećim zemljama.

⁸Članovi Komisije su: ministar za evropske integracije (predsjednik Komisije), ministar unutrašnjih poslova i javne uprave (zamjenik predsjednika Komisije), ministar finansija, ministar pravde, predsjednici Odbora za ekonomiju, finansije i budžet i Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu u Skupštini Crne Gore, predsjednik Vrhovnog suda, Vrhovni državni tužilac, direktor Uprave policije, direktor Uprave za antikorupcijsku inicijativu, izvršni direktor NVO MANS i predsjednik Upravnog odbora NVO CEMI.

⁹ „Stručno tijelo za pripremu Izvještaja formirano je aprila 2007.godine za tehničku obradu mjesecnih, odnosno tromjesečnih izvještaja shodno Poslovniku o radu (čine ga predstavnici: Uprave policije, Uprave za antikorupcijsku inicijativu, Ministarstva pravde, Vrhovnog državnog tužioca i Kabineta potpredsjednika Vlade za evropske integracije). Redovno se vršio elektronski unos tromjesečnih izvještaja u tabelu za monitoring, za izvještajni period. Ostvarena je

kako bi se omogućila analiza predmeta iz oblasti organizovanog kriminala i korupcije, kao i izvještavanje i izrada jedinstvene metodologije statističkih pokazatelja u oblasti organizovanog kriminala i korupcije. Međutim, Nacionalna komisija je prestala sa radom 19. 02. 2010. godine, obzirom da nije usvojen Akcioni plan za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala za naredni period.

2.2. Uprava za antikorupcijsku inicijativu

Prvi antikorupcijski organ u Crnoj Gori osnovan je početkom 2001. godine kada je Vlada je usvojila Uredbu o osnivanju *Agencije za antikorupcijsku inicijativu*, a njene nadleženosti podrazumijevale su podizanje nivoa javne svijesti o borbi protiv korupcije, kao i predlaganje ratifikacije i primjene međunarodnih standarda, a imala je značajnu ulogu i u izradi antikorupcijskih zakona i osnivanju drugih antikorupcijskih organa. U sklopu reforme državne uprave, Agencija je 2004. godine reorganizovana u *Upravu za antikorupcijsku inicijativu* čije su nadležnosti značajnije proširene krajem 2007. godine.¹⁰

Uprava za antikorupcijsku inicijativu predstavlja jedan od ključnih organa za realizaciju antikorupcijskih mjera, a njene nadležnosti definisane su Uredbom o osnivanju kao i Inoviranim Akcionim Planom za sprovođenje Programa borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala, ali se važan dio aktivnosti sprovodi i kroz primjenu Konvencije UN-a protiv korupcije, a neke nadležnosti Uprave proizilaze iz članstva Crne Gore tijelima međunarodnih organizacija, kao što je GRECO¹¹) i članstva u regionalnim inicijativama prije svega u Regionalnoj antikorupcijskoj inicijativi (RAI)¹².

Nadležnosti Uprave za antikorupcijsku inicijativu podrazumijevaju¹³:

propagandno-preventivno djelovanje, kao što je podizanje nivoa javne svijesti o problemu korupcije i sprovođenje istraživanja o obimu, pojavnim oblicima, uzrocima i mehanizmima nastanka korupcije. Na taj način, Uprava edukuje državne službenike i namještenike, lokalne funkcionere i od-bornike, predstavnike NVO i privatnog sektora, studente, srednjoškolce, ima otvorenu telefonsku liniju za prijavu sumnji o korupciji i proslijeđuje ih nadležnim organima, organizuje informativno-edukativne emisije na radio i TV stanicama, izrađuje, distribuira i promoviše informativni antikorupcijski materijal za različite ciljne grupe; saradnju sa nadležnim organima u cilju izrade i implementacije zakonodavnih

korektna saradnja sa svim institucijama i postepeno je rastao osjećaj odgovornosti za obaveze po ovom zajedničkom poslu." (Šesti izvještaj o realizaciji mjera iz Inoviranog akcionog plana za sprovođenje Programa borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala (2008-09) Za period 01. Jul 31.decembar 2009, Nacionalna komisija za praćenje implementacije Inoviranog akcionog plana za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, Podgorica, 2010, str. 4)

¹⁰Nadležnost Uprave je proširena i precizirana dopunom člana 25. Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave ("Sl. list RCG", br. 54/07) koju je Vlada Crne Gore usvojila krajem novembra 2007. godine.

¹¹Crna Gora je punopravna članica GRECO-a (Grupe zemalja Savjeta Evrope za borbu protiv korupcije), kroz koji se vrši monitoring implementacije konvencija Savjeta Evrope za borbu protiv korupcije <http://www.greco.coe.int/>

¹²Regionalna antikorupcijska inicijativa je tijelo nadležno za praćenje sprovođenja Deklaracije o 10 zajedničkih mjera za borbu protiv korupcije u Jugoistočnoj Evropi. S tim u vezi, Uprava za antikorupcijsku inicijativu godišnje dostavlja izvještaje RAI-u u pogledu ispunjenja političke deklaracije potpisane 2005. godine.

¹³Član 27 Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave ("Sl. list Crne Gore", br. 59/09 od 04.09.2009)

i programskih dokumenata od značaja za prevenciju i suzbijanje korupcije; saradnju sa nevladinim i privatnim sektorom u cilju suzbijanja korupcije; saradnju sa državnim organima u postupku po prijavama korupcije koje Uprava dobija od građana i drugih subjekata; predlaganje Vladi zaključivanja i primjene evropskih i drugih antikorupcijskih međunarodnih standarda i instrumenata; učestvovanje u radu regionalnih i međunarodnih organizacija i realizovanje zajedničkih projekata sa domaćim i međunarodnim partnerima; praćenje implementacije preporuka Grupe zemalja Savjeta Evrope za borbu protiv korupcije (GRECO); koordinaciju aktivnosti koje proizilaze iz primjene Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije, vršenje drugih poslova koji proizilaze iz članstva u Paktu stabilnosti za Jugoistočnu Evropu¹⁴ i u drugim međunarodnim organizacijama i institucijama; učestvovanje u globalnoj antikorupcijskoj kampanji, kao i druge poslove koji su definisani u okviru nadležnosti Agencije.

Direktorica Uprave za antikorupcijsku inicijativu je bila član Nacionalne komisije za praćenje primjene Akcionog plana za sprovođenje Programa borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala, te je na taj način Uprava redovno učestvovala u radu Komisije. Takođe, predstavnik Uprave učestvovao je u radu Stručnog tima koji je pružao podršku Nacionalnoj komisiji.¹⁵

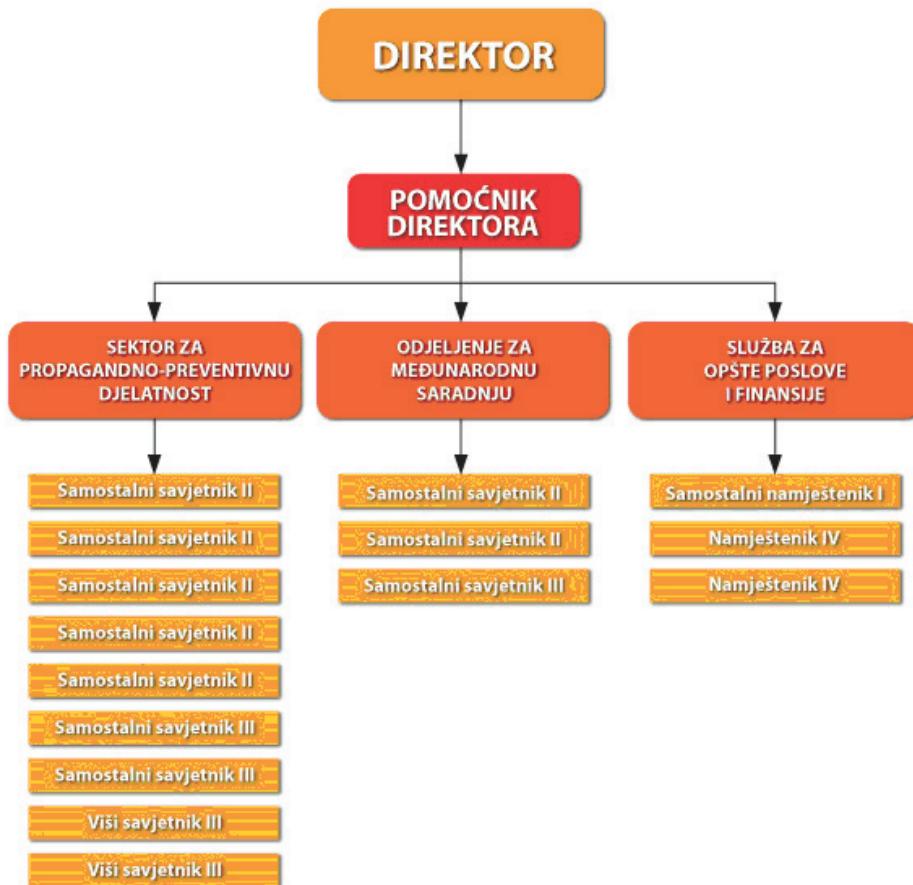
U pogledu obezbeđivanja finansijskih sredstava, Uprava shodno planiranim ciljevima i zadacima podnosi prijedlog Ministarstvu finansija za odobravanje finansijskih sredstava. Uprava samostalno raspolaže odobrenim sredstvima, dok Ministarstvo finansija prati trošenje odobrenih sredstava.¹⁵

Uprava za antikorupcijsku inicijativu svoje aktivnosti usmjerava na usklađivanje institucionalnog i pravnog okvira sa međunarodnim standardima i normama. Poseban akcenat je stavljen na realizaciju mnogobrojnih aktivnosti u okviru aktivnog učešća Crne Gore u regionalnim i međunarodnim projektima i inicijativama. Na unutrašnjem planu, Uprava ima za cilj izradu i sprovođenje sveobuhvatne antikorupcijske strategije i primjenu antikorupcijskih instrumenata usaglašenih sa Konvencijom Ujedinjenih nacija i Krivičnopravnom konvencijom Savjeta Evrope protiv korupcije.

¹⁴Crna Gora je 2000. godine potpisala Sporazum i Akcioni Plan Regionalne antikorupcijske inicijative Pakta stabilnosti (SPA).

¹⁵Budžet Uprave za antikorupcijsku inicijativu za program suzbijanja korupcije za 2010. godinu iznosi 392,232.63 eura.

Organizaciona struktura Uprave za antikorupcijsku inicijativu



Među ostalim organima koji u svojoj nadležnosti imaju borbu protiv korupcije izložićemo strukturu i nadležnosti sledećih institucija: Komisiju za sprječavanje sukoba interesa, Državnu izbornu komisiju, Komisiju za kontrolu postupka javnih nabavki, i Upravu za sprječavanje pranja novca i finansiranje terorizma.

2.3. Komisija za sprječavanje sukoba interesa

Komisija za sprječavanje sukoba interesa je formirana kao nezavisno tijelo Odlukom¹⁶ Skupštine Crne Gore 2004. godine. Komisija radi na osnovu Zakona o utvrđivanju konflikta interesa i usvojenih Pravila o postupanju pred Komisijom¹⁷. Njene ključne nadležnosti podrazumijevaju: praćenje članstva javnih funkcionera u upravnim odborima, njihovog imovnog stanja, utvrđivanje konflikta interesa i donošenje odluka o eventualnom kršenju Zakona. Komisija ima šest članova čiji je mandat ograničen je na pet godina. Izvještaj o prihodima i imovini javnih funkcionera dostupan je na internet stranici

¹⁶Odluka o obrazovanju Komisije za utvrđivanje konflikta interesa i izboru predsjednika i članova Komisije ("Službeni list Republike Crne Gore", broj 53/04 od 04.08.2004. godine)

¹⁷Pravila o postupku pred Komisijom za sprječavanje sukoba interesa ("Službeni list Crne Gore 80/09")

Komisije. Ukoliko se utvrdi postojanje konflikta interesa ili ako funkcioner ne dostavi na vrijeme Izvještaj o prihodima i imovini, Komisija predlaže nadležnom organu da ga razriješi dužnosti, a u slučaju da ocijeni da je javni funkcioner izvršio krivično djelo Komisija podnosi prijavu nadležnom državnom tužiocu.¹⁸

Zakon o utvrđivanju konflikta interesa prvo bitno je usvojen 2004. godine sa ciljem podizanja nivoa povjerenja u legitimno i nepristrasno vršenje javnih funkcija, odnosno utvrđivanja postojanja i načina izbjegavanja konflikta javnog i privatnog interesa, što se prevashodno odnosi na javne funkcionere i sa njima povezana lica. Zakon o sprječavanju sukoba interesa usvojen je januara 2009. godine.

Budžet Komisije za sprječavanje sukoba interesa za 2010. godinu iznosi 225,891.96 eura. Komisija, uz Predsjednika, broji još šest članova.

2.4. Državna izborna komisija

Državna izborna komisija Crne Gore, prema ovlašćenjima i odgovornostima koje joj formalno-pravno povjerava izborno zakonodavstvo u Crnoj Gori, predstavlja najznačajniji organ u hijerarhiji organa izborne administracije u Crnoj Gori. Shodno Zakonu o izboru odbornika i poslanika iz 1998. godine Državna izborna komisija¹⁹ ima dvije vrste članova: imenovane članove koji čine stalni sastav i opunomoćene članove koji čine prošireni sastav. U stalni sastav Komisije ulaze predsjednik, sekretar i devet članova (i njihovi zamjenici), tako da ona u stalnom sastavu sada broji 11 članova. U stalni sastav Komisije se obavezno imenuje po jedan predstavnik dvije opozicione partije koje su na prethodnim izborima dobitne najveći broj glasova. Sa druge strane, svaka potvrđena izborna lista ima pravo da imenuje po jednog opunomoćenog predstavnika koji učestvuje u radu Komisije.

Ovim Zakonom su takođe definisane nadležnosti Državne izborne komisije koje trebaju biti vođenje u toku cjelokupnog izbornog procesa: u predizbornom procesu, u toku izbornog dana i nakon okončanja izbora. Aktivnosti koje Komisija sprovodi u predizbornom periodu su mahom administrativne i proceduralne prirode (npr. proglašenje izbornih lista, imenovanje opunomoćenih predstavnika itd.). U toku izbornog dana, Komisija se stara o zakonitom sprovođenju izbora i jedinstvenoj primjeni odredaba Zakona, dok po okončanju izbora ona javno objavljuje ukupne rezultate izbora i podnosi izvještaj Skupštini Crne Gore o sprovedenim izborima za poslanike. Shodno ovlašćenjima koje mu Zakon stavlja na raspolaganje, ovaj organ postaje najznačajniji u hijerarhiji organa izborne administracije.

Do usvajanja odluke administrativnog Odbora Skupštine Crne Gore, aprila 2010., kojom je profesionalizovana funkcija Predsjednika DIK-a, Državna izborna komisija nije imala stalno zaposlenih.

Budžet Državne izborne komisije za 2010. godinu iznosi 48,480.00 eura.

¹⁸Poslovnik o radu Komisije za sprječavanje sukoba interesa ("Službeni list Crne Gore 80/09")

¹⁹Parlamentarni izbori 2006. godine, prvi nakon sticanja nezavisnosti Crne Gore bili su prvi izbori na kojima je dotadašnja Republička izborna komisija svoje aktivnosti sprovodila pod nazivom Državna izborna komisija. Međutim, tada se desila samo formalno-pravna izmjena u imenu ovog organa, koja je implicirana promjenom državno-pravnog statusa Crne Gore, dok je djelokrug nadležnosti i struktura ovog organa ostala nepromijenjena.

2.5. Komisija za kontrolu postupka javnih nabavki

Komisija za kontrolu postupka javnih nabavki je samostalan i nezavisani organ osnovan 2001. godine, koji odlučuje po žalbama u postupicima javnih nabavki u Crnoj Gori. Odluke komisije su konačne, obavezujuće i izvršne. Državna komisija broji tri člana: predsjednika i dva člana, koje imenuje Vlada na period od četiri godine.

Ključne nadležnosti Komisije za kontrolu javnih nabavki shodno odredbama Zakona o javnim nabavkama²⁰ su da :

- razmatra žalbe ponuđača na postupke javnih nabavki i donosi odluke po njima;
- ispituje pravilnost primjene Zakona o javnim nabavkama i predlaže i preduzima mjere za ispravku utvrđenih nepravilnosti, kojima se obezbjeđuje konkurentsko ponašanje ponuđača i transparentnost postupka javnih nabavki;
- utvrđuje načelne stavove radi jedinstvene primjene zakona;
- obavlja i druge poslove, u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama.

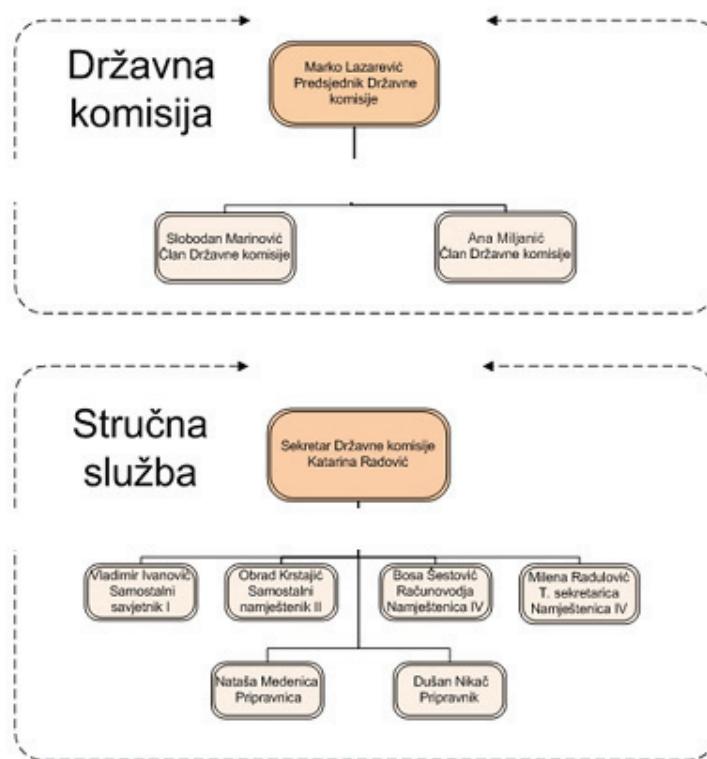
Državna komisija na svojim sjednicama donosi rješenja i zaključke u pisnom obliku i na taj način rješava pitanja iz svoje nadležnosti. Komisija odluke donosi na sjednicama većinom glasova prisutnih članova, pri čemu član Državne komisije ne može biti uzdržan od glasanja.

Zakon o javnim nabavkama jasno definiše način evidentiranja podataka o javnim nabavkama, uslove i način određivanja vrijednosti javne nabavke, kao i žalbenu proceduru zaštite prava ponuđača i javnog interesa u postupku pred naručiocem i u postupku pred Državnom komisijom.

Budžet Komisije za kontrolu javnih nabavki za 2010. godinu iznosi 190,153.17 eura.

²⁰Zakon o javnim nabavkama - „Službeni list RCG”, br. 46/2006

Organizaciona struktura Komisije za kontrolu postupka javnih nabavki



2.6. Uprava za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma

Uprava za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma je specijalizovani finansijsko-obavještajni organ koji prikuplja, analizira i obrađuje podatke dostavljene od zakonskih obveznika i stranih FOS. Ukoliko nakon obrade prikupljenih podataka procijeni da se u vezi sa licem ili transakcijom radi o pranju novca ili finansiranju terorizma ili nekom drugom krivičnom djelu, o tome obavještava nadležne organe.²¹

Uprava se sastoji iz sljedećih organizacionih jedinica:

1. sektor za prijem, obradu i analizu podataka
 - odsjek za analitičke poslove
 - odsjek za sumnjiive transakcije
 - odsjek za informacione tehnologije i prijem podataka
2. sektor za kontrolu, međunarodnu i unutrašnju saradnju
 - odsjek za kontrolu obveznika
 - odsjek za međunarodnu i unutrašnju saradnju
3. referat – vođenje prvostepenog prekršajnog postupka

²¹Uprava postupa shodno odredbama Zakona o sprječavanju pranja novca i finansiranja terorizma ("sl. list cg", br. 14/07 od 21. decembra 2007 i 4/08 od 17. januara 2008)

4. služba za opšte poslove, finansije i odnose sa javnošću

Budžet Uprave za sprječavanje pranja novca i finansiranje terorizma za 2010. godinu iznosi 578,726.31 eura.

3. Analiza stanja u Crnoj Gori

Crna Gora je u zadnjih nekoliko godina napredovala u usklađivanju zakonodavstva sa evropskim standardima, ali je institucionalni okvir koji prati ovo zakonodavstvo previše kompleksan, što onemogućava internalizaciju ovih standarda i ugrožava održivost reformi.

Trenutni institucionalni okvir za borbu protiv korupcije u Crnoj Gori je od strane relevantnih međunarodnih organizacija i eksperata više puta označavan kao širok i nefunkcionalan.²²

Za kreiranje nacrta Strategije je zadužena Radna grupa, sa njeno usvajanje Vlada Crne Gore, implementacija je podijeljena između mnoštva institucija a nadzor implementacije vrši Nacionalna Komisija.

Rezultati na polju borbe protiv korupcije su slabi, nedležnosti su parcelisane, a ovlašćenja preuska. Ovako postavljen sistem pokazuje da je politička volja za suzbijanje korupcije više vođena pritiskom međunarodne zajednice, nego što je prepoznata kao stvarni prioritet države.

Obzirom da je crnogorski institucionalni okvir za borbu protiv korupcije toliko širok da samo nabranjanje ovih institucija zauzima mnogo mjesta, u analizi stanja se moramo ograničiti na samo jedan dio ovih organa. U ovom dijelu će biti razmotren rad institucija koje su nadležne za sprečavanje političke korupcije, organa koji se bave kreiranjem anti-korupcijskih politika, kao i institucija koji se bave propagandno-preventivnom djelatnošću u oblasti borbe protiv korupcije.

3.1. Uprava za anti-korupcijsku inicijativu²³

Nezavisnost

Uprava dostavlja Ministarstvu finansija godišnje izvještaje o radu, podnosi prijedlog tom Ministarstvu za odobravanje finansijskih sredstava, pri čemu Ministarstvo ujedno prati trošenje odbrenih sredstava. Uprava je posebna budžetska jedinica. Budžet Uprave bilježi stalni rast: u 2006. godini iznosio je 73.551 u 2007. godini, 174.627 u 2008. godini, 417.360 u 2009. godini 382.432 i u 2010. godini 392.232 eura. Takođe, uprava je korisnik sredstava IPA-e, kao i drugih fondova namijenjenih za borbu protiv korupcije.

Kako Ministarstvo finansija vrši nadzor nad zakonitošću i efikasnošću rada Uprave za antikorupcijsku inicijativu, kontroliše njene finansije, dok Direktora Uprave imenuje Vlada Crne Gore, teško možemo govoriti o potpunoj nezavisnosti u djelovanju ove institucije.

²² Izvještaji GRECO-a, SIGME, kao i pojednicačna mišljenja visokih zvaničnika iskazana putem medija.

„Compliance report on Montenegro“ GRECO, usvojen na četrdesetom plenarnom zasjedanju, 5. decembar 2008, Strasbourg, strane 8-20

„Public Integrity System- Assesment May 2009“ SIGMA, 2009, Bruselj

²³Sve informacije o radu institucije su dobijene iz odgovora na upitnik koji je upućen Direktorici Uprave, g-đi Vesni Ratković;

Nadležnost i ovlašćenja

U okviru propagandno-preventivnih nadležnosti UAI u kontinuitetu realizuje i niz antikorupcijskih aktivnosti, kao što je sprovođenje kampanja za različite ciljne grupe, radi podizanja nivoa javne svijesti o problemu korupcije. Trenutno, u Upravi je zaposleno 17 zaposlenih i pripravnika.

Uprava je koordinisala aktivnosti sa drugim državnim tijelima na planu izvještavanja o ispunjenju obavezujućih preporuka Grupe zemalja za borbu protiv korupcije (GRECO), zatim Regionalnu antikorupcijsku inicijativu (RAI) o sprovedenim aktivnostima, kao i o primjeni odredbi Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije.

Uprava za antikorupcijsku inicijativu od 2006. godine ima otvorenu telefonsku liniju koja građanima omogućava prijavu sumnje u postojanje krivičnog djela sa elementima korupcije.

Nadležni u UAI planiraju da se u narednom periodu rad Uprave više koncentriše na koordinaciju institucija, prikupljanje podataka, analizu i izvještavanje o pojavi i uzrocima korupcije, kao i mehanizmima za borbu protiv te pojave. Pored navedenog, prema strateškim dokumentima za borbu protiv korupcije UAI će kao sekretarijat Nacionalne komisije za praćenje sprovođenja nacionalne antikorupcijske strategije, izvještavati javnost o realizovanim aktivnostima državnih organa i NVO sektora, kao i nastaviti komunikaciju ostvarenih antikorupcijskih aktivnosti. UAI bi u narednom periodu trebalo da postane centralni organ za prikupljanje i analizu podataka o prijavama korupcije koje primaju organi koji posjeduju otvorenu telefonsku liniju (Uprava policije, Uprava carina, Poreska Uprava, Direkcija za javne nabavke). UAI planira da analizira te podatke kako bi se identifikovale oblasti, postupci i radna mjesta koja su podložna korupciji. Na taj način bi se omogućilo vođenje statističkih podataka o prijavama korupcije, te bi se moglo znati sa tačnošću koliko je prijava bilo osnovano i koliko ih je ishodovalo krivičnim gonjenjem. Na taj način Uprava bi postala centralno preventivno antikorupcijsko tijelo, koje će sa koordinirati, analizirati, obezbjeđivati informacije i biti svojevrsna baza podataka o ukupnim antikorupcijskim aktivnostima koje se sprovode u Crnoj Gori.²⁴

Lista nadležnosti i ovlašćenja koje ima UAI pokazuje da je ovo tijelo zamišljeno kao nacionalni savjet za pitanja korupcije, sa uglavnom edukativnom ulogom. Uprkos značaju preventivnog djelovanja u borbi protiv korupcije, u smislu podizanja javne svijesti o štetnosti i posljedicama korupcije i edukaciji o različitim pojavnim oblicima ovog fenomena, ipak je čisto propagandno-preventivna uloga koju trenutno ima UAI, premala da bi bila okosnica djelovanja čitave jedne institucije.

Uloga centra za pravne savjete i prihvatanje prijava korupcije je takođe značajna – ali je imaju i sve ostale anti-korupcijske institucije u zemlji. Puko prenošenje prijava i davanje pravnog mišljenja, bez mogućnosti administrativne istrage, bez podataka o procesuiranju proslijedenih prijava, otvara građanima još jedan put za prijavljivanje korupcije – ali ne daje značajne rezultate.

Efikasnost i nedostaci zakonodavnog okvira

Uprava je u 2009. godini primila 98 prijava o sumnji u postojanje korupcije, što je dvostruko

²⁴Informacije dobijene od Direktora UAI, g-đe Vesne Ratković

više u odnosu na 2008. godinu (40). Od tog broja 79 prijava je proslijeđeno na dalju nedležnost drugim državnim organima, dok je u 19 slučajeva dat pravni savjet. Kako procesuiranje i sankcionisanje slučajeva korupcije nije u nadležnosti Uprave za antikorupcijsku inicijativu, Uprava ne dobija povratnu informaciju o tome koliko je prijava koje su proslijeđene drugim državnim organima procesuirano i kakve su presude donešene.²⁵

Uredba kojom je osnovana Uprava predviđa previše uzak spektar nadležnosti i ne sadrži ovlašćenja. Čak i dio aktivnosti predviđen ovim aktom nije bilo moguće realizovati zbog nedostatka ljudskih i tehničkih kapaciteta. Ovaj nedostatak je uslovljen nemogućnošću Uprave da ponudi adekvatnu cijenu rada specijalistima u ovoj oblasti.

Ne postoji zakonodavni okvir koji bi utvrdio jasno mjesto ove institucije u hijerarhiji drugih državnih institucija, pa se dešava da pojedine institucije odbijaju saradnju sa Upravom.

Uprava za anti-korupcijsku inicijativu najefikasnije sprovodi propagandno-edukativnu djelatnost, što je preusko polje djelovanja za jednu instituciju. Na svim ostalim poljima, uprava se suočava sa ozbiljnim problemima, kao što je nedostatak kapaciteta, nejasno mjesto u hijerarhiji institucija, nedostatak mehanizama za djelovanje. Iako se sprovodi sa velikim uspjehom propagandno-edukativna uloga Uprave se može uključiti između ostalih aktivnosti nekog tijela, ali ni u kom slučaju ne može predstavljati jedini raison d'être jedne cijele institucije.

3.2. Državna izborna komisija

Komisija se stara o zakonitom sprovođenju izbora i jedinstvenoj primjeni odredaba Izbornog zakona. Problemi sa kojima se suočava Državna izborna komisija su izloženi u studiji koju je CEMI objavio 2009 „Državna izborna komisija - modeli za unaprjeđenje“. Tu su kao osnovne prepreke u radu navedene: nizak stepen profesionalnosti članova DIK-a, koji je uzrokovan neadekvatnom regulativom, neadekvatni kapaciteti, nedovoljan nivo transparentnosti u radu.

Nezavisnost

Državnu izbornu komisiju imenuje Skupština Republike, na predlog organa Skupštine nadležnog za izbor i imenovanje, a čine je: Predsjednik, Sekretar i devet članova u stalnom sastavu i po jedan opunomoćeni predstavnik podnosioca izborne liste.²⁶ Kako je jedini uslov za članove i predsjednika Komisije da budu „iz redova diplomiranih pravnika“²⁷, prioritet kod imenovanja se daje političkoj pripadnosti, a pri tom se jednim dijelom zanemaruju principi profesionalnih dostignuća i iskustva u ovoj oblasti.

Državna izborna komisija se, u periodu između izbora, finansira iz budžeta Parlamenta, a u izbornom periodu Odlukom sebi dodjeljuje sredstva za rad iz budžeta opredijeljenog za izbore. Ovo

²⁵Ibidem;

²⁶„Zakon o izboru odbornika i poslanika“ (Sl. List RCG br 56 /06)

²⁷Ibid

uzrokuje ogromne nejednakosti u prihodima članova Komisije u periodu izbora i njihovim prihodima u međuizbornom periodu.²⁸

Nadležnost i ovlašćenja

Državna izborna komisija, sem kontrole izbornog procesa objavljuje izvještaje revizora Ministarstva finansija o finansiranju političkih partija i izbornih kampanja na svom sajtu. U ovom procesu Državna izborna komisija predstavlja samo prenosni mehanizam od državnih institucija ka javnosti. Komisija nema kapaciteta da sam vrši reviziju finansijskih izvještaja, niti da pokreće postupak protiv partija koje nisu podnijele izvještaje.

Nadležnosti Komisije su administrativne i proceduralne prirode i odnose se uglavnom na period izbora. Nadležnosti ne mogu biti proširene i zbog nedostataka kapaciteta ove institucije: kako finansijskih, tako i prostornih i ljudskih. Dovoljno je istaći da je prihod članova i predsjednika Komisije u međuizbornom periodu u visini oko 150.00 €, dok u izbornom periodu dostiže 7 000.00 €. Komisija je smještena u zgradici Parlamenta Crne Gore. „Podstanarski“ status najznačajnijeg organa izborne administracije ne omogućava ispunjavanje aktuelnih potreba ovog organa, a stavlja u domen nemogućeg bilo kakvo povećanje aktivnosti Komisije.²⁹

Efikasnost i nedostaci zakonodavnog okvira

Komisija je nadležna da odlučuje po žalbama političkih partija na izborni proces, a u zadnje dvije godine je donešeno 15 odluka. Od ovog broja trinaest žalbi, podnešenih od opozicionih stranaka, su odbijene- dok su dvije, podnešene od strane vladajuće koalicije, prihvачene. Državna izborna komisija u starom sazivu nije ispunila ni jednu od mjera koje su Akcionim planom bile predviđene. Novi saziv Državne izborne komisije je počeo sa ispunjavanjem onih mjera iz Akcionog plana za koje nije potrebna izmjena Zakona o Državnoj izbornoj komisiji.

Rad Komisije je uređen Poslovnikom, a jedini zakonski okvir njenog funkcionisanja su tri člana Zakona o izboru odbornika i poslanika. Ponašanje Komisije nije uređeno kodeksom, tako da nije definisano u skladu sa kojim principima treba da se vrši funkcija člana Komisije, niti su predviđene sankcije za neetičko djelovanje.³⁰

Na efikasnost takođe utiče i nedostatak ljudskih kapaciteta, koji se u toku izbornog procesa „pozajmljuju“ iz drugih državnih institucija, kako bi se mogle nesmetano sprovoditi sve predviđene aktivnosti.

Sem toga, transparentnost rada ove institucije nije na zadovoljavajućem nivou. Sistem izvještavanja Parlamenta o radu Komisije, ne omogućava uvid građanima u proces donošenja odluka u ovom organu, kao ni o njegovom finansijskom poslovanju. Ovo se naročito odnosi na utvrđivanje konačnog biračkog spiska i novčanih naknada koje sebi određuju članovi Komisije.

28Zakoni o Budžetu 2009 (godina parlamentarnih izbora) i 2010; Razgovori sa članovima DIK

29„Državna izborna komisija- modeli za unaprjeđenje“ Centar za monitoring, 2009, Podgorica, str 45

30Novi saziv Državne izborne komisije je počeo pripreme za izradu novog Etičkog kodeksa

3.3 Komisija za sprječavanje konflikta interesa

Ova institucija je osnovana odlukom Parlamenta u julu 2004, njena ovlašćenja i nadležnosti su određena Zakonom o konfliktu interesa od 2004, a redefinisana novim Zakonom o sprječavanju sukoba interesa donešenim u decembru 2008.

Nezavisnost

Komisija se sastoji od Predsjednika i šest članova koje bira Skupština Crne Gore na predlog nadležnog radnog tijela, na period od pet godina, bez mogućnosti obnavljanja mandata. Predsjednik i članovi Komisije ne mogu biti članovi organa političke stranke, ali Zakonom nije zabranjeno da budu članovi političkih partija. Komisija se finansira iz Budžeta, a visina materijalne naknade predsjednika Komisije je jednaka visini materijalne naknade Ombudsmana.

Na ovaj način nije potpuno spriječen politički uticaj na članove Komisije, jer su izabrani parlamentarnom većinom, mogu biti članovi političkih partija, potpuno finansijski zavise od Budžeta, koji se takođe donosi parlamentarnom većinom. Izuzev članstva u političkim partijama, način biranja i finansiranja je uglavnom isti u cijelom regionu Zapadnog Balkana i nije moguće napraviti neke radicalne izmjene u ovom dijelu, sem što bi se proces kandidovanja i izbora Predsjednika i članova Komisije mogao učiniti transparentnijim kroz objavljivanje liste kandidata, mjerila za izbor i obrazloženja izbora određenog kandidata. Potrebno je umanjiti mogućnost pritiska na Komisiju kroz smanjivanje finansijskih sredstava koja se opredjeljuju za nju. Takođe, u skladu sa preporukama GRECO-a od 2008, potrebno je osigurati nezavisnost i kroz izričitu zabranu partijskog aktivizma članovima i predsjedniku Komisije.³¹

Problem nezavisnosti je istaknut i u izveštaju SIGME za 2009: „Upitno je da li će Komisija koja je politički imenovana od strane Parlamenta biti u stanju da izvede ikakve značajne kontrole koflikta interesa i da procijeni izjave istih parlamentaraca koji biraju članove Komisije.“³² Kao posebno problematična ističe se odredba Zakona o sprečavanju konflikta interesa u članu 24 da inicijativu za pokretanje postupka u kome se odlučuje o tome da li postoji povreda ovog Zakona pokreće Komisija po inicijativi organa vlasti u kojem javni funkcijer vrši ili je vršio javnu funkciju.

Komisija takođe može da pokreće postupak protiv javnog funkcionera po službenoj dužnosti. Kako članovi Parlamenta nemaju direktnog prepostavljenog, a uzimajući u obzir način na koji su imenovani članovi Komisije, postavlja se pitanje da li će oni nepristrasno moći da vode postupke, po službenoj dužnosti, protiv onih koji su ih imenovali.³³

Nadležnost i ovlašćenja

Osnov za djelovanje Komisije je Zakon o sprječavanju konflikta interesa, koji je stupio na snagu u januaru 2009. Stupanjem na snagu ovog Zakona, prestao je da važi Zakon o utvrđivanju sukoba interesa.

³¹Joint First and Second Evaluation Rounds Compliance Report on Montenegro, adopted by GRECO at its 40th Plenary Meeting , Strasbourg, 1-5 December 2008, preporuka xvi strane 13-14

³²,“Public Integrity system- assesment May 2009” SIGMA, 2009, str 5

³³*Ibid*

Novim Zakonom je proširen pojam javnog funkcionera, uvedena zabrana „pantouflag“-a (prelaska iz javnog u privatni sektor) godinu dan nakon prestanka javne funkcije, preciziran pojam poklona i proširene nadležnosti i ovlašćenja Komisije na pokretanje postupka pred prekršajnim organom. U novi zakon su uključene i kaznene odredbe za kršenje Zakona. To su uglavnom finansijske sankcije koje su ograničene na maksimalnu vrijednost od 1500 eura.

U slučaju nepoštovanja Zakona, Komisija može da pokrene zahtjev za razrješenje javnog funkcionera, ili da podnese prijavu Tužilaštvu za slučaj da se utvrdi postojanje elemenata krivičnog djela. Organi vlasti su dužni da postupe po zahtjevu Komisije, razriješe javnog funkcionera i obavijeste Komisiju o razrješenju.

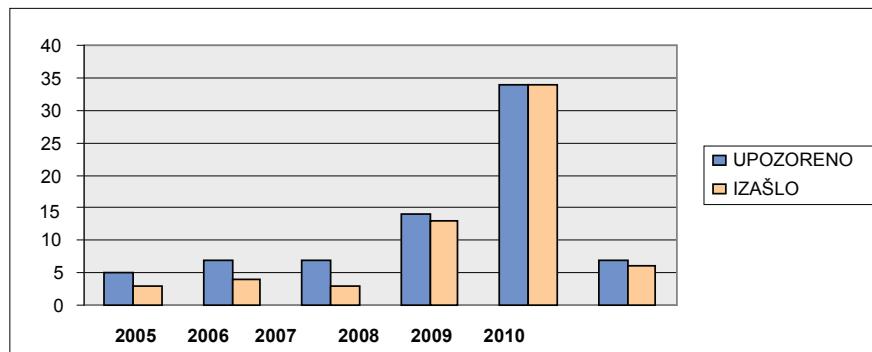
Komisija funkcioniše koordinisano sa Tužilaštvom i Sudom za prekršaje, ima potpisane memorandume o saradnji sa Poreskom upravom i Katastrom.

Efikasnost i nedostaci legislativnog okvira

Nakon promjene Zakona i uvođenja ograničenja funkcionerima lokalne samouprave da budu u upravnim odborima preduzeća koja se nalaze na teritoriji njihove opštine, povećan je broj odluka koji se odnosi na članstvo u više upravnih odbora ili u privatnim upravnim odborima. Takođe, povećan je i broj funkcionera koji su napustili ove funkcije, nakon uvođenja kaznenih odredbi u Zakon.

Članstvo u više upravnih odbora ili članstvo u “privatnim” upravnim odborima (čl. 9 Zakona)³⁴

- U 2005. godini 5 (izašlo 3);
- U 2006. godini 7 (izašlo 4);
- U 2007. godini 7 (izašlo 3);
- U 2008. godini 14 (izašlo 13);
- U 2009. godini 34 (izašlo 34);
- U 2010. godini 7 (izašlo 6)



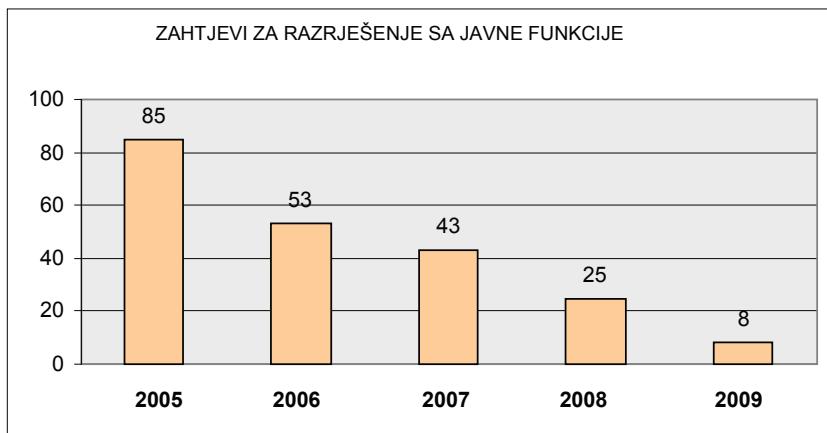
Iako su se kaznene odredbe pokazale kao efikasne u ovim slučajevima, problem sa članstvom u upravnim odborima nije u potpunosti riješen, jer po Zakonu je javnim funkcionerima i dalje dozvoljeno da budu članovi jednog upravnog odbora u preduzećima gdje država učestvuje u vlasništvu.³⁵

³⁴Prezentacija Komisije za sprečavanje sukoba interesa

³⁵Zakon o sprječavanju sukoba interesa, čl 9 „Sl. list Crne Gore“ br. 01/09, januar 2009.

Ova odredba je procijenjena kao „veliki problem“ u izvještaju SIGME za 2009, a takođe je i u direktnoj suprotnosti sa preporukama GRECO-a od 2008, gdje je istaknuto da je potrebno se prethodni Zakon o konfliktu interesa izmijeni tako da se zabrana članstva u upravnim odborima proširi i na kompanije koje su u vlasti države.³⁶

Komisija je, u okviru svog mandata, uputila veliki broj zahtjeva za razrješenje javnih funkcionera, nadležnim organima koji su ih imenovali:³⁷



Povratne informacije koje nadležni organi treba da upute Komisiji su rijetke (za 2009 to je urađeno samo u dva slučaja). Po razrješenju javni funkcioner nema mogućnost da stupa na javnu funkciju u naredne četiri godine i, po mišljenju predsjednika Komisije, ovako stroga sankcija izaziva otpor organa - pogotovo na lokalnom nivou, da ispoštuju odluku Komisije. Komisija će stoga predložiti dopunu Zakona novim odredbama koje će predviđati sankcije za nadležne organe koji ne donesu odluku o razrješenju na predlog Komisije.

Organizacija SIGMA (Podrška za unaprjeđenje vladavine i upravljanja), ocjenjuje novi Zakon o konfliktu interesa, uprkos izmjenama i dopunama, kao neadekvatan jer iako je primjenjiv na javne službenike i namještenike, njegova implementacija i monitoring te implementacije se dovodi u pitanje kad je riječ o političarima.³⁸

3.4. Slobodan pristup informacijama

Zakon o slobodnom pristupu informacijama je usvojen 8. novembra 2005. Implementacija ovog zakona je u nadležnosti Ministarstva za kulturu, sport i medije.

Ovaj zakon se primjenjuje neujednačeno, to jest ne poštuju ga svi subjekti na koje se odnosi. Statistike organizacija koje su najviše koristile ovaj zakon (MANS; CEMI; CGO), pokazuju da je procenat odgovorenih zahtjeva od početka implementacije Zakona oko 40%.³⁹

³⁶Joint First and Second Evaluation Rounds Compliance Report on Montenegro, adopted by GRECO at its 40th Plenary Meeting , Strasbourg, 1-5 December 2008, preporuka xvi strane 13-14

³⁷Prezentacija Komisije, op. cit.

³⁸„Public Integrity system- assesment May 2009“ SIGMA, 2009, str 2

³⁹Statistički podaci dobijeni sa sajta organizacija www.mans.co.me ; www.cgo-cce.org; www.cemi.org.me; pristup

Još jedan od problema sa implementacijom ovog zakona je žalbena procedura, koja se vrši kroz postupak pred Upravnim sudom. Naime, Sud odluke donešene od ovog suda se često ne poštuju, a ne postoji sankcija predviđena za nepoštovanje ovih odluka, niti drugostepenost u žalbenoj proceduri. Na taj način dešava se da Upravni sud donosi i do 7 puta rješenje kojim se utvrđuje da je prekršen Zakon o slobodnom pristupu informacijama i odluku da tražene informacije trebaju da se dostave, ali institucija u pitanju odbija da ih dostavi, bez ikakvih posljedica.⁴⁰ Za slobodan pristup informacijama u Ministarstvu kulture, sporta i medija, nadležna je samo jedna osoba, u čijoj je nadležnosti kontrola Vodiča za slobodan pristup informacijama i odgovaranje na zahtjeve za sobodan pristup informacijama upućene Ministarstvu.

Za efikasnu borbu protiv korupcije, potrebno je povećati procenat transparentnosti javnih ustanova i državnih institucija, kroz implementaciju Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Trenutni institucionalni i legislativni okvir ne omogućava efikasnu primjenu ovog Zakona, a nadležno Ministarstvo ne sprovodi adekvatne aktivnosti koje bi doprinijele poboljšanju stanja u ovoj oblasti.

3.5. Nacionalna komisija za praćenje implementacije inoviranog Akcionog plana za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala

Nacionalna komisija za praćenje implementacije inoviranog akcionog plana za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, je u januaru 2010. završila svoj mandat, konstatujući da je 71,2% planiranih mjera realizovano.⁴¹ Međutim, ne postoji nikakav mehanizam kojim bi se procijenio kvalitet realizovanih mjera, niti mogućnost da se sankcionišu organi koji nisu sproveli planirane aktivnosti.

U toku trajanja mandata Komisije, njeni članovi su se susreli ukupno trinaest puta. Formiranjem Stručnog tijela za pripremanje izvještaja je unaprijeđen rad Komisije, ali ni ovo tijelo ne obezbeđuje potpuni kontinuitet u radu. Praćenje implementacije Strategije nije posao koji se obavlja periodično. Za taj posao su neophodni stručnjaci koji svakodnevno rade na procjeni rezultata i koji su potpuno posvećeni tom poslu. Članovi Nacionalne Komisije su visoki zvaničnici, koji su previše okupirani svojim svakodnevnim poslovima da bi mogli da posvete punu pažnju programskim dokumentima. Sem toga, praćenje implementacije u pojedinim oblastima zahtijeva izuzetno poznavanje materije, koje nedostaje članovima Komisije. Komisija je izvršila svoju funkciju davanja političke težine pitanju praćenja implementacije, ali bez kontinuiteta u radu, efektivnih mehanizama kojima se može uticati poboljšanje implemetacije i bez stručnih znanja vezanih za oblasti koje se prate, rad ovakvog tijela postaje neefektivan. Komisija je imala mandat, sem praćenja implementacije Akcionog plana, da upravlja kompletnim sredstvima za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala i da sinhronizuje i kontroliše rad svih anti-korupcijskih institucija. Međutim, Nacionalna komisija je isključivo vodila evidenciju o realizovanim mjerama, bez stvarnog uticaja na njihovu realizaciju.

ostvaren 26.04.2010.

⁴⁰http://www.slobodenpristup.com/spi/index.php?option=com_content&task=view&id=190&Itemid=19, pristup ostvaren 26.04.2010.

⁴¹Šesti izvještaj Nacionalne komisije za praćenje inoviranog Akcionog plana za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, za period 01. jul-31. decembar 2009, februar 2010, Podgorica

4. Regionalna perspektiva

Zemje bivše Jugoslavije prolaze, ili su prolazile slične integracione procese i suočavaju se sa sličnim preprekama na tom putu. Borba protiv korupcije je jedan od uslova koji stoji, ili je stajao, pred svakom od ovih zemalja. Ove zemlje se sa problemom korupcije suočavaju na različite načine, a postignuti rezultati su indikatori uspješnosti njihovih politika u ovoj oblasti.

Kako bi identificirali faktore uspjeha, napravili smo pregled regionalnih institucija koje se bave borbom protiv političke korupcije, njihovih najboljih rezultata i prepreka sa kojima se ove suočavaju. Konsultovali smo i mišljenje nevladinih organizacija iz regionalnih institucija, koje se bave ovim pitanjem, u cilju dobijanja nepristrasne ocjene efikasnosti ovih institucija. U ovom dijelu će biti samo predstavljene regionalne anti-korupcijske institucije i njihov rad, dok će zaključci izvedeni iz analize regionalnih iskustava biti predstavljeni u završnom dijelu studije.

4.1. Bosna i Hercegovina: institucionalni okvir za borbu protiv korupcije ⁴²

U Bosni i Hercegovini do skoro nije postojala specijalizovana agencija za borbu protiv korupcije⁴³, međutim u sklopu mnogih državnih institucija su funkcionalisala odjeljenja u čijoj je nadležnosti borba protiv korupcije. Centralna izborna komisija se izdvaja kao jedna od institucija koja radi na suzbijanju korupcije kroz implementaciju sledećih zakona:

- Izbornog zakona BiH;
- Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH;
- Zakona o sukobu interesa u organima vlasti u Federaciji BiH;
- Zakona o sukobu interesa u institucijama Brčko Distrikta;
- Zakona o finansiranju političkih stranaka;
- Zakona o Vijeću ministara BiH.

Centralna izborna komisija je multifunkcionalni organ koji se sastoji od šest odjeljenja u kojima je zapošljeno 69 ljudi. Komisija je profesionalna, nazavisna institucija, izbor njenih članova se vrši na osnovu konkursa, gdje se prijavljeni kandidati zvanično rangiraju prema kvantitativnim i kvalitativnim kriterijuma, sprovode se intervjuji sa njima, a Parlament vrši njihovo imenovanje. Imenovanje se vrši na period od 7 godina, a članovi CIK-a su dužni da zamrznu sve funkcije, naročito političke, tokom trajanja mandata. Finansiranje ove institucije se vrši iz budžeta Republike.

Sastoje se iz šest sektora:

⁴²Informacije dobijene kroz intervjuje sa predsjednicom i članovima Centralne izborne komisije Bosne i Hercegovine i sa predstavnikom Transparency International-a iz Sarajeva

⁴³Početkom 2010., usvojen je Zakon o osnivanju nezavisne Agencije za borbu protiv korupcije, međutim ova institucija još nije formirana

- Sekretarijat CIK-a;
- Služba za reviziju finansijskog poslovanja u CIK-u;
- Kabinet CIK;
- Sektor za pravne poslove i provođenje zakona o sukobu interesa u BiH;
- Sektor za izbore i IT,
- Sektor za finansijske i opšte poslove.

Za borbu protiv korupcije najznačajniji su sektori za pravne poslove i sprovođenje zakona o sukobu interesa, kao i sektor za reviziju finansijskog poslovanja. Pri implementaciji Zakona o sprečavanju sukoba interesa, ova institucija ima istražna ovlašćenja, kao i ovlašćenja izricanja sankcija osobama za koje se utvrdi da su u konfliktu interesa. Ove sankcije se obično sastoje u oduzimanju mandata izabranih zvaničnika. Na odluku CIK-a može se uložiti žalba sudu, ali većina odluka koje je CIK donio u ovom periodu je bila potvrđena od strane suda i to:

94% odluka o kaznama koje su vezane za korupciju u procesu finansiranja političkih partija i 80% odluka koje se odnose na sukob interesa.

Odsjek za implementaciju Zakona o sprečavanju sukoba interesa može da pokrene postupak i vrši istragu slučajeva u kojima postoji sumnja da su određeni funkcioneri u konfliktu interesa. Ovaj odsjek je ovlašćen da izriče prvostepene sankcije oduzimanja mandata, a ukoliko postoje elementi krivičnog djela izvještaj se podnosi Tužilaštvu koje može da pokrene krivični postupak.

Posebno su bili zapaženi slučajevi oduzimanja mandata predsjedniku Gradskog vijeća Sarajeva Marinu Ivaniševiću i Lidiji Korać, nosiocu liste SDP-a Sarajevo, centar.

Međutim, kod sankcionisanja slučajeva konflikta interesa postoji problem kod toga što je Odsjek za implementaciju Zakona za sprečavanje sukoba interesa ovlašćen da izriče sankcije izabranim funkcionerima, međutim nema ovlašćenja da izriče sankcije imenovanim funkcionerima.

Kao posljedica ovog ograničenja nadležnosti Ministar inostranih poslova Bosne, Sven Alkalaj je ostao na dunosti, iako je Sud BiH potvrdio odluku CIK-a o postojanju sukoba interesa u njegovom slučaju.

U svjetlu ovih činjenica, članovi CIK smatraju da je potrebno reformisati zakon tako da imenovanim funkcionerima prestane funkcija po sili zakona po izrečenoj presudi.

Sem toga, potrebno je napraviti distinkciju između dvije vrste sukoba interesa: sukob interesa zbog nespojivosti dužnosti i sukob interesa u cilju direktnog ostvarivanja finansijske dobiti. Dok je u proteklom periodu u prvom planu bio sukob interesa zbog nespojivosti dužnosti, članovi CIK-a smatraju da je potrebno više pažnje posvetiti sukobima interesa iz kojih proističe direktna finansijska korist za javne funkcionere.

Odsjek za reviziju se bavi implementacijom Zakona o finansiranju političkih partija. Ovom odsjeku političke partije podnose finansijske izvještaje. Stranke su dužne da podnose redovne godišnje izvještaje i predizborne i postizborne izvještaje. Preliminarni izvještaj o nekoj partiji se šalje toj partiji na uvid i ukoliko ista ima žalbi, onda Odsjek može da revidira izvještaj ili da ga objavi u službenom

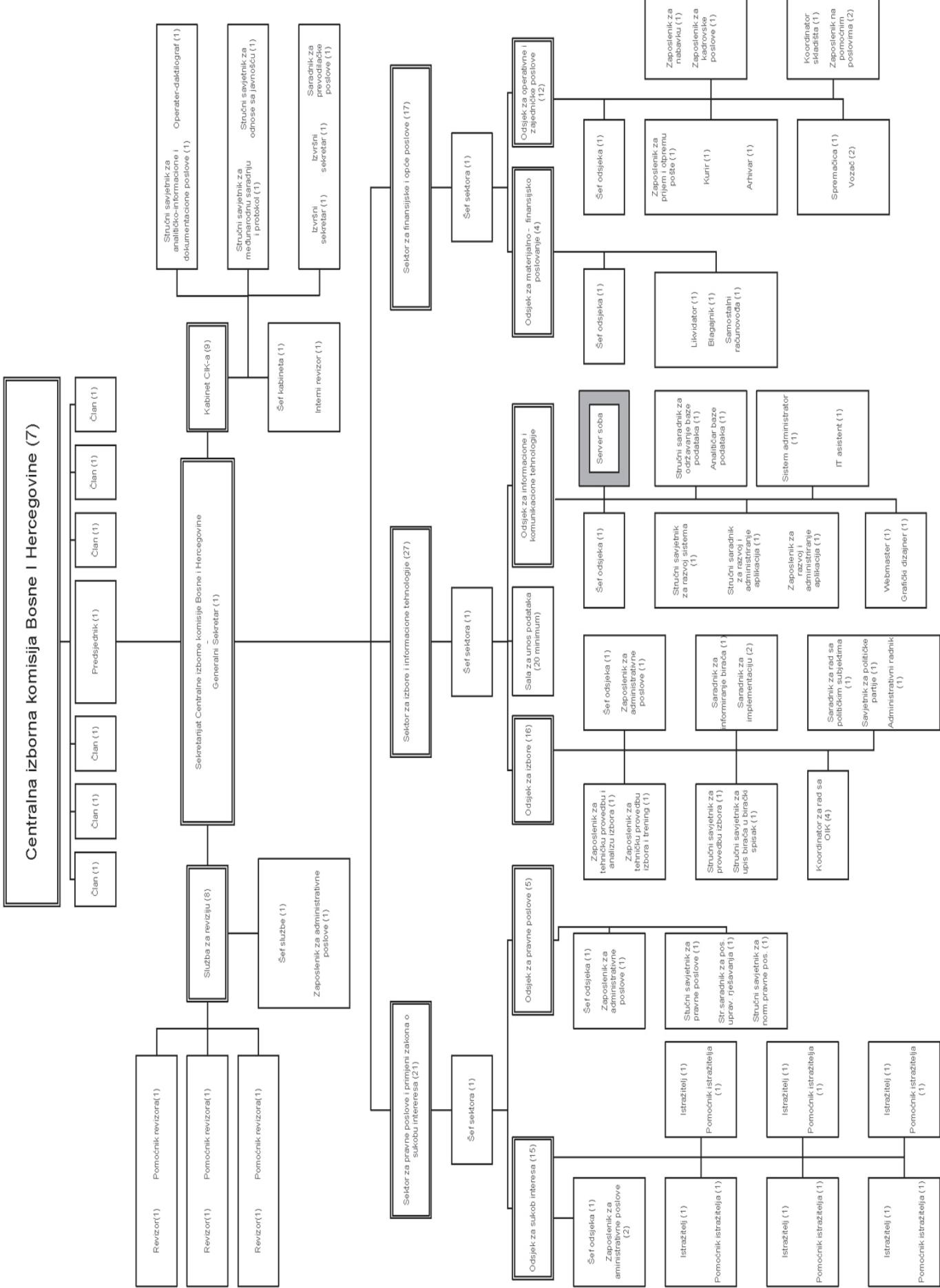
glasilu.

Stranke su podložne sankcijama za nepodnošenje izvještaja i za nepravilan izvještaj a Komisija vodi i odlučuje o postupku i o sankcijama. Drugostepeno odlučuje Sud.

Sve odluke o korupciji u procesu finansiranja partija, izuzev jedne, su potvrđene od Suda BiH. Međutim, sprovođenje ovog zakona bi bilo potpunije ukoliko bi u revizorske izvještaje, sem prihoda, bili uvršteni i rashodi političkih partija.

U Bosni je, na zahtjev EU, nedavno usvojen zakon o formiranju Agencije za prevenciju korupcije. Dok članovi Centralne izborne komisije smatraju da će ova Agencija obavljati veliki dio posla vezan za korupciju i doprinijeti njenom suzbijanju, iz TI BIH sumnjuju u efikasnost ove Agencije, tvrdeći da Zakon predviđa uske nadležnosti nove Agencije, uglavnom skoncentrisane na edukaciju javnosti.

Prijedlozi Transparency international-a za povećanje efikasnosti anti-korupcijskih institucija u Bosni su vezani za koordinaciju aktivnosti različitih institucija i veću centralizaciju nadležnosti koje su sada rascjepkane. Sem toga, smatraju da je potrebno dati veći prostor za učešće civilnog društva i nevladinih organizacija u procesima izrade zakona koji regulišu oblast korupcije.



4.2 Hrvatska: Institucionalni okvir za borbu protiv korupcije ⁴⁴

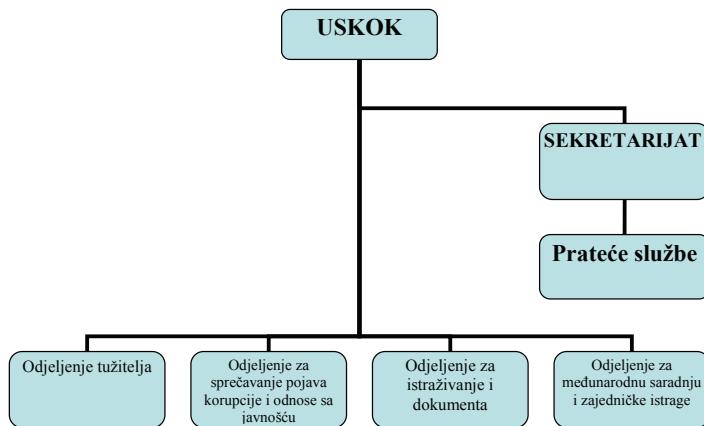
U Hrvatskoj sem Ureda za suzbijanje korupcije i organizovanog kriminala (USKOK), borba protiv korupcije je u nadležnosti sledećih institucija: Državnog odvjetništva RH Ministarstva unutrašnjih poslova, Povjerenstva za sprečavanje sukoba interesa, Ureda za sprječavanje pranja novca, Ureda za javnu nabavu, Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa – (odjeljenje za inspekcijske poslove).

Ipak najznačajniji rezultati su postignuti od strane USKOK-a, kako po broju akcija koje je sproveo ovaj Ured, tako i po broju slučajeva koji su riješeni uz njihovu pomoć.

Hrvatska nema nezavisnu agenciju za borbu protiv korupcije, jer USKOK djeluje kao dio Tužilaštva. Za predmete sukoba interesa nadležno je parlamentarno tijelo: povjerenstvo za sprječavanje sukoba interesa.

USKOK se sastoji od Sekretarijata sa pratećim službama i četiri sektora: Sektora tužioca, Sektora za sprečavanje pojave korupcije i odnose sa javnošću, Sektora za istraživanje i dokumenta i sektora za međunarodnu saradnju i zajedničke istrage. Direktora USKOK-a bira Državni tužilac, iz redova pravnika, uz mišljenje Ministra pravosuđa i Advokatske komore Hrvatske, na mandat od četiri godine. Njegove zmajenike takođe imenuje Državni tužilac uz mišljenje direktora.

Struktura Ureda se pokazala funkcionalnom, pa je i u policiji napravljen specijalni odsjek koji sarađuje sa USKOK-om, tzv. Uskočka vertikala. Takođe, postoje i sudovi specijalizovani za djela korupcije i organizovanog kriminala- Uskočki sudovi. Na ovaj način je obezbijeđena potpuna institucionalna koordinacija, tako da se pokrije čitav proces: od istrage, preko presuđivanja i izricanja mjera, do represivnih mjera.



Ured je osnovan Zakonom o Uedu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta. Ovim Zakonom se propisuju i nadležnosti Ureda, koji je nadležan za spektar krivičnih dijela iz oblasti korup-

⁴⁴ Informacije dobijene sa internet stranice Ureda, i kroz intervjuje sa predstavnicima NVO GONG, NVO (M.Podumljak), i Transparency International-a iz Zagreba

cije i organizovanog kriminala, kao što su: zloupotreba u postupku stečaja, nelojalna konkurencija u spoljnotrgovinskom poslovanju, zloupotreba javnog položaja, protivzakonito posredovanje, primanje mita, primanje mita u tržišnom poslovanju, davanje mita, davanje mita u tržišnom poslovanju i zloupotreba ovlašćenja.

USKOK ima šira istražna ovlašćenja od drugih antikorupcijskih agencija u regionu. Posebna ovlašćenja Ured dobija samo u slučajevima kada je to neophodno, po nalogu suda, na zahtjev državnog tužioca i kada postoji osnovana sumnja da je počinjeno krivično djelo iz kataloga krivičnih djela hrvatskog ZKP. Ova ovlašćenja moraju biti ograničena po trajanju, a sprovode ih policijske snage, a uključuju: nadzor i tehničko snimanje telefonskih razgovora i drugih komunikacija na daljinu, presretanje, prikupljanje i snimanje kompjuterskih podataka; ulazak u prostorije radi sproveđenja nadzora i tehničko snimanje prostorija; tajno praćenje i snimanje osoba i predmeta; upotreba prikrivenih istražitelja i povjerenika; simulirana prodaja i otkup predmeta te simulirano davanje mita i simulirano primanje mita; pružanje simuliranih poslovnih usluga ili sklapanje simuliranih pravnih poslova; nadzirani prevoz i isporuka predmeta krivičnog djela.

Ovakva ovlašćenja su dala niz rezultata, od kojih je najpoznatija akcija Menadžer u kojoj je uhapšen bivši potpredsjednik Vlade Damir Polančec, kao i akcije Indeks 1 i 2, slučaj Dubai, slučaj Gruntovec itd.

Pitanje sukoba interesa se nalazi u nadležnosti Povjerenstva za sprečavanje sukoba interesa, koje se sastoji od 7 članova koji između sebe biraju predsjednika. Članove Povjerenstva imenuje Hrvatski sabor na prijedlog Odbora za izbor, imenovanja i upravne poslove Hrvatskoga sabora, sa mandatom od 7 godina. Članovi Povjerenstva iz redova zastupnika Hrvatskoga sabora biraju se na vrijeme trajanja mandata u Hrvatskom saboru. Četiri člana Povjerenstva su iz redova zastupnika Hrvatskoga sabora, a ostali članovi su ugledni javni službenici. Dva člana Povjerenstva ne mogu biti iz iste političke stranke, a predsjednik Povjerenstva ne smije biti član stranke na vlasti.

Nadgledanje implementacije Strategije za borbu protiv korupcije vrši Povjerenstvo na čijem je čelu predsjednica Vlade RH Jadranka Kosor. Na ovogodišnjoj sjednici Povjerenstva, zaključeno je da su napravljeni značajni pomaci u procesima državne revizije i javne nabavke, kao i da su mjere iz Akcionog plana od 2008 ispunjene 80%.

Civilni sektor u Hrvatskoj nije potpuno zadovoljan funkcionisanjem antikorupcijskog sistema. Direktor Partnerstva za društveni razvoj u Hrvatskoj, smatra da proces imenovanja i finansiranja Ureda ne omogućava dovoljan stepen nezavisnosti ove institucije. On takođe ističe da je u Hrvatskoj ne postoji adekvatan mehanizam zaštite „zviždača“, da je slobodan pristup informacijama ograničen, naročito u slučajevima javne nabavke i imovinskog stanja funkcionera, kao i da se ne odgovara na prijave korupcije koje upućuje civilni sektor.

Takođe je podvučeno da iako je statistika riješenih slučajeva dobra, nije moguće doprijeti do viših nivoa vlasti, niti pokrenuti postupak protiv korumpiranih osoba koje imaju jaku političku zaleđinu.

Civilne organizacije dovode u pitanje nezavisnost Povjerenstva za sukob interesa, jer polovinu članova ovog tijela čine poslanici hrvatskog Sabora. Iako smatraju da su ovlašćenja istražnih organa dovoljno široka, ove organizacije smatraju da su sankcije koje se izriču za sukob interesa preblage, jer su kratkoročne i predviđaju niske finansijske kazne. (najviše tri mjeseca, a najveći ukupan iznos kazne

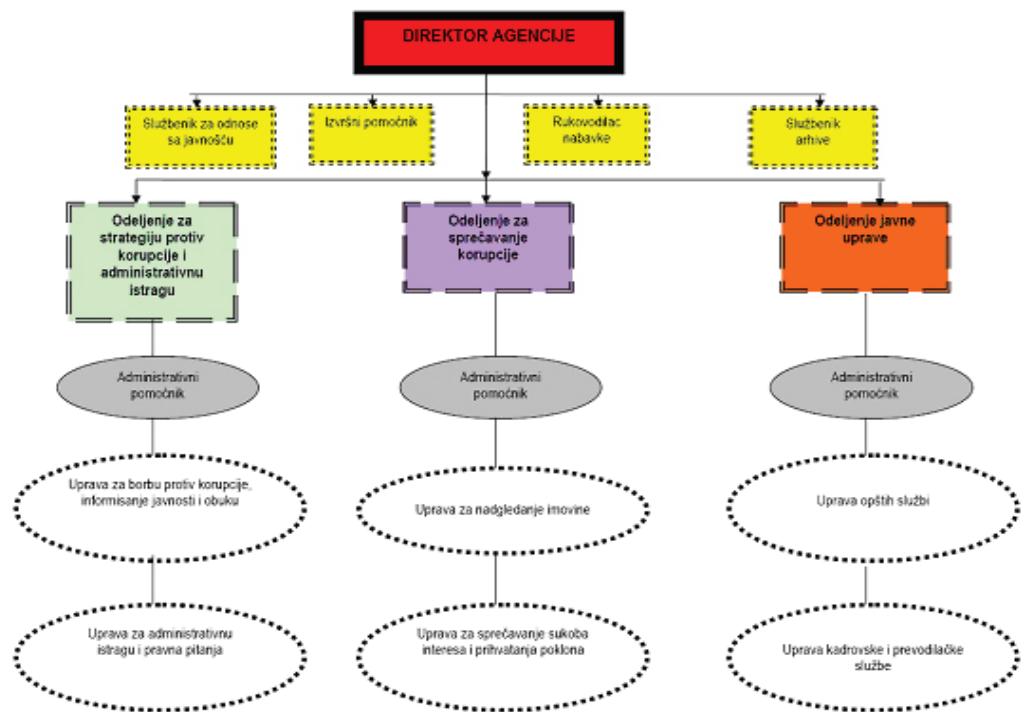
je 8 000 kuna). Iz nevladine organizacije GONG smatraju da se situacija popravila otkada je na čelu hrvatske Vlade Jadranka Kosor, koja je preuzeila i mjesto predsjedavajućeg Povjerenstva za praćenje Strategije za suzbijanje korupcije. Predsjednica Vlade RH vodi politiku nulte korupcije i iskazala je spremnost da predzme korake kako u reformi legislative, reformi institucija, kako bi osigurala efikasno suzbijanje korupcije u Hrvatskoj.

Po mišljenju civilnog sektora trebalo bi reformisati legislativni okvir u cilju pojačavanja sankcija za koruptivna djela, regulisanja finansiranja izbornih kampanja i preći od deklarativne političke volje za suzbijanje korupcije na efikasnu borbu, koja ne bi pošteldjela ni najviše zvaničnike.

4.3. Kosovo- institucionalni okvir⁴⁵

Anti-korupcijska agencija Kosova je osnovana 2006, na osnovu Zakona o suzbijanju korupcije. Rad agencije se reguliše Zakonom o anti-korupcijskoj agenciji, a nadležna je za sprovođenje Zakona o kontroli prihoda javnih službenika i Zakona za prevenciju sukoba interesa. Agencija je takođe nadležna za praćenje sprovođenja Strategije i Akcionog plana za borbu protiv korupcije.

Direktor Agencije se bira od strane parlamentarnog komiteta, dok se službenici biraju u skladu sa Zakonom o javnim službenicima. Agencija se finansira iz Budžeta. Agencija se sastoji iz tri dijela: dijela za istragu i praćenje implementacije Strategije, dijela za prevenciju korupcije i administrativnog dijela. U Agenciji je zapošljeno 35 službenika, a teži se povećanju kapaciteta.



Agencija ostvaruje kontrolu nad prihodima službenika i ima ovlašćenje da predlaže novčane sankcije u slučaju da službenik odbije da prijavi prihode ili da pri prijavi imovine ukrije dio prihoda.

⁴⁵Informacije dobijene kroz razgovor sa šefom operativnog sektora Agencije, g-dinom Mentorom Borovcijem, i sa predstavnicima nevladine organizacije COHU sa Kosova

Takođe, Agencija ima pravo da predlaže novčane sankcije, kao i otpuštanje službenika za koje se otkrije da su u sukobu interesa. Godišnji izvještaji se podnose Parlamentu i objavljaju na sajtu Agencije.

Ukoliko se otkriju elementi krivičnog djela, Agencija prosljeđuje prijave Tužilaštvu. Do sada je ova saradnja bila na niskom nivou, jer je Tužilaštvo kasnilo, ili uopšte nije razmatralo prijave dobijene od Agencije, međutim ova saradnja je poboljšana sa osnivanjem radnih grupa koje čine predstavnici Agencije i Tužilaštva.

Uprava Agencije smatra da je legislativni okvir zadovoljavajući, da će se vremenom proširivati, ali da im trenutno daje dovoljno nadležnosti i ovlašćenja.

U 2009, Agencija je procesuirala 175 prijava, od kojih je 168 proslijeđeno na različita tužilaštva. Od ovih djela 60 je u postupku istrage, u 5 slučajeva je pokrenuta tužba, izvršeno je 5 hapšenja, 36 prijava je odbačeno, a za 62 prijava, proslijeđenih odgovarajućim Tužilaštвima, nema povratnih informacija.

Agencija je uspješnija u oblasti kontrole prihoda javnih službenika, nego u sprečavanju konflikta interesa. U ovoj oblasti, službenici iako upozorenji, ne poštuju zahtjeve da napuste jednu od pozicija. Jedna od najvećih prepreka u radu Agencije je i funkcionisanje sudskog sistema, koji ima mnogo zaostalih slučajeva i ne procesira slučajeve koje im Agencija proslijedi. Uprava Agencije smatra da je sudski sistem zastario, da je potrebno povećati broj tužilaca i vršiti obuku sudija.

Po riječima jednog od direktora odjeljenja, Kosovo se još uvijek oporavlja od rata i prolazi završava tranziciju. Korjenite reforme su potrebne i sada se, polako, preuzimaju koraci u tom smjeru - tek sada se uspostavljaju kapaciteti. Agencija, kao i sve mlade institucije, suočava sa problemima u radu, ali vremenom će se ustabiliti i postati jedan od nosećih stubova demokratskog društva na Kosovu.

Agencija smatra da su odnosi sa civilnim sektorom dobri i da im je omogućeno da učestvuju u stvaranju i praćenju implementacije Strategije. Međutim, sa strane civilnog sektora (organizacija COHU) na račun Agencije stižu teške pritužbe. Pripadnici ovog sektora smatraju da kosovske institucije nisu dovoljno nezavisne, kako u načinu imenovanja članova, tako i u načinu finansiranja. Sem toga, smatraju da Vlada vrši pritisak na Agenciju u njenom djelovanju.⁴⁶

Predstavnici organizacije COHU smatraju da legislativni okvir za borbu protiv korupcije nije dobro uređen, da su ovlašćenja Agencije preuska, da su finansijske kazne preniske (do 3 000.00 €) i da Zakon o konfliktu interesa nije u skladu sa pravnim provizijama u zemljama EU i zemljama regiona.⁴⁷

Takođe se ističe da su riješeni slučajevi korupcije uglavom vezani za činovnike nižeg i srednjeg ranga dok visoki službenici državne administracije mogu sprovoditi koruptivne prakse bez opasnosti da će biti kažnjeni.

Za slobodan pristup informacijama je nadležna kancelarija Ombudsmana, kojoj se podnose žalbe na neodgovorene zahtjeve, međutim ovaj sistem slabo funkcioniše i većina zahtjeva ostaje neodgovorena.

Organizacija COHU je nekoliko puta predlagala izmjene Zakona o finansiranju političkih partija i predlagala donošenje novog Zakona o javnim službenicima, međutim ovi predlozi nisu usvojeni, što pokazuje da je kosovski sistem još uvijek zatvoren za građanske inicijative.

⁴⁶U 2008-oj je Agencija prijavila 22 slučaja koji su bili vezani za Vladu. Međutim, premijer je pozvao direktora Agencije i potom dao izjavu da se ovi slučajevi odnose na bivšu, a ne na sadašnju Vladu.

⁴⁷Zakon o konfliktu interesa na Kosovu dopušta da javni funkcioner posjeduje 20% vlasništva nad nekom firmom.

4.4. Makedonija- institucionalna analiza ⁴⁸

Makedonija, sem državnih organa koji među nadležnostima imaju suzbijanje korupcije, ima i nezavisni organ koji se bavi ovim pitanjem-Državnu komisiju za sprečavanje korupcije, koja je osnovana 2002, Zakonom za sprečavanje korupcije. Komisija ima dvadeset dvoje zaposlenih, od kojih je 15 zaposleno u Sekretarijatu Komisije, koji redovno radi, a 7 su članovi komisije koji se sastaju periodično. Postojanje Sekretarijata, kao administrativnog dijela, omogužava stabilnost i kontinuitet u funkcionisanju institucije. Članovi Komisije se biraju u Parlamentu, iz redova pravnika i ekonomista na period od 5 godina i pored rada u Komisiji imaju redovna zanimanja. Ovo je urađeno sa ciljem da se obezbijedi nezavisnost članova Komisije, jer imaju redovna primanja koja se ne vezuju za rad u Komisiji. Predsjednik Komisije, sa mandatom od jedne godine, se bira od članova, takođe sa ciljem da se onemogući uticaj jednog čovjeka na rad Komisije. Ova institucija se finansira iz Budžeta Makedonije. Sekretariat ima dva sektora: Sektor za sprečavanje korupcije i konflikta interesa i sektor za programe, analitiku, međunarodnu saradnju i administrativne poslove.

Državna komisija ima nadležnost da kontrolise finansiranje političkih partija, sukob interesa, funkcionisanje privrednih subjekata, korupciju u toku izbornog procesa, kao i da ispituje slučajeve zloupotrebe državnih resursa i sredstava iz javnih fondova, slučajeve korupcije u vršenju javnih poslova i poslova od javnog interesa. Takođe, Komisija donosi godišnji program borbe protiv korupcije i prati njegovu implementaciju. Komisija prati implementaciju Strategije za borbu protiv korupcije i akcionog plana, polugodišnje podnosi izvještaje a jednom godišnje održava konferenciju na kojoj saopštava rezultate u implementaciji i preporuke za unošenje novih mjera.

Državna komisija postupa po prijavama građana i drugih institucija, po sopstvenom nahođenju i istražuje navode iz medija o mogućem prisustvu korupcije. Ovi predmeti se dijele između članova Komisije, po oblastima. Predmete obrađuju stručni saradnici iz sekretarijata sa članovima komisije i prave referat koji se iznosi na sjednicama Komisije. Ukoliko se na Sjednici utvrdi da postoji osnov za sumnju, Komisija pokreće inicijativu i prosljeđuje prijave nadležnim institucijama. Ukoliko ove institucije to odobre, u zavisnosti od djela koje je počinjeno, primjenjuje se sankcija ili se pokreće krivični postupak. U toku godine Državna komisija obradi više stotina predmeta, a pokrene oko 30 ili 40 inicijativa za krivično gonjenje. Izmjenama i dopunama Zakona o sukobu interesa, Državna komisija dobija ovlašćenja da razriješi službenika koji je u sukobu interesa.

Zahvaljujući ovakvim ovlašćenjima, Državna komisija je uspjela da riješi veliki broj slučajeva različitog karaktera, od afera kao što je Bačilo⁴⁹, do slučajeva nepotizma – kada je razriješen direktor Fonda za zdravstvo koji je uticao na upravnika bolnice da zaposli njegovu ženu. Svi umiješani u ovaj slučaj su lišeni funkcije.

Generalni sekretar Komisije smatra da je međuinstucijska komunikacija i saradnja na vrlo visokom nivou. Državna komisija je, pored zakonske obaveze da sarađuje sa drugim institucijama, potpisala

⁴⁸Informacije dobijene u razgovoru sa Sekretarom DKS, g-đom Sofkom Pejovskom Dojčinovskom, kao i sa predsjednicom Transparency International-a Slađanom Tasevom, koja je bivša članica DKS

⁴⁹U slučaju Bačilo, DKS je preko izvještaja Državnog zavoda za reviziju otkrila da je nezakonito dosuđena odšteta od 720 000 eura, pa je pokrenut postupak protiv 20 javnih službenika, advokata, sudija, veterinara i policajaca, a razriješena je dužnosti i sudija Snežana Popčevska.

protokol o saradnji sa 17 institucija. Ova institucija ima pravo pristupa svim dokumentima svih drugih organa, tako da je u mogućnosti da efektivno prati i nadgleda njihov rad. U slučajevima kada neka institucija odbija saradnju, DKSK podnosi urgenciju direktno kabinetu Premijera. Koordinacija je postignuta zahvaljujući kontinuiranoj komunikaciji sa drugim tijelima tokom osmogodišnjeg postojanja, tako da danas Komisija ima tačno određeno mjesto u institucionalnom okviru Makedonije.

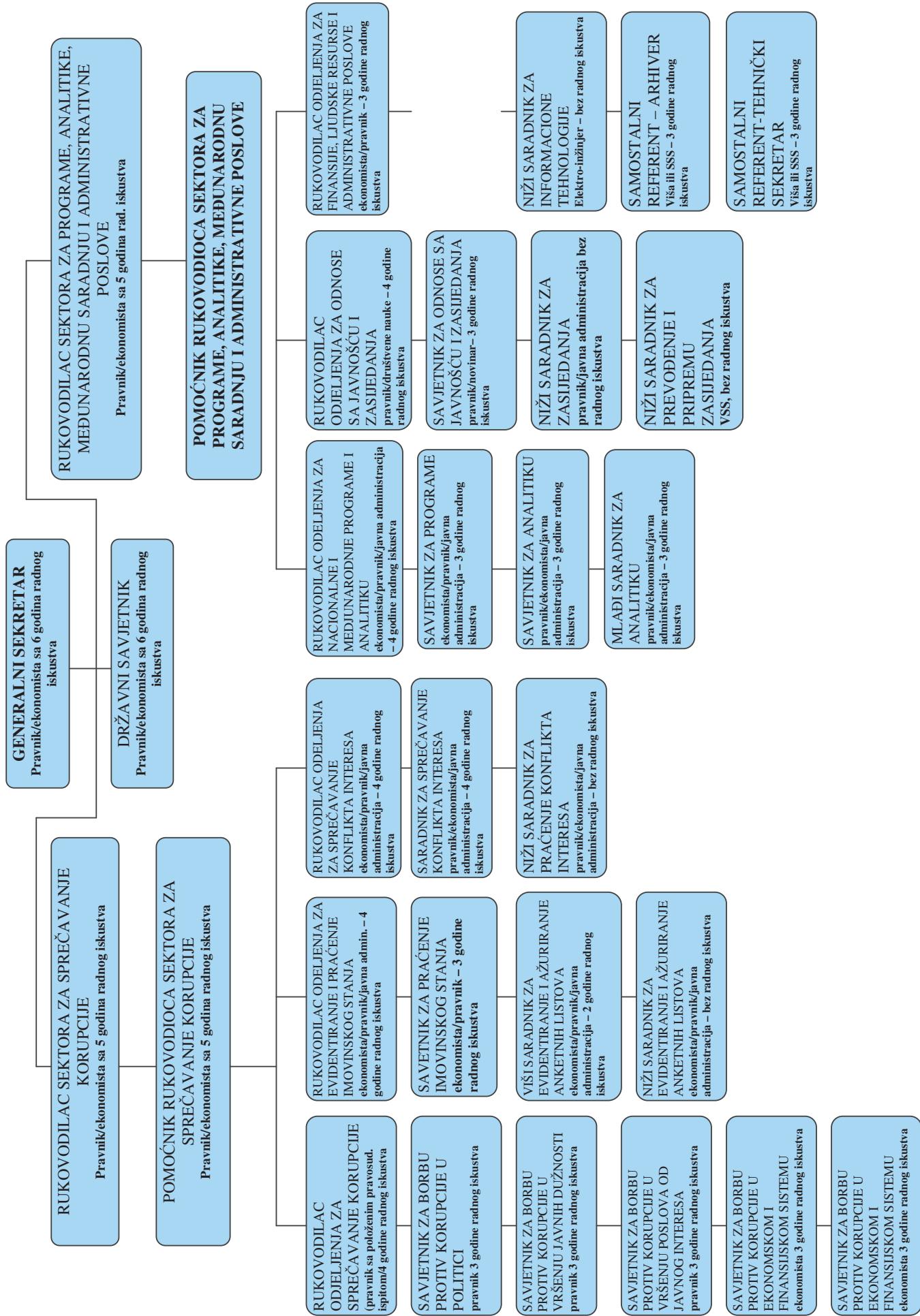
Predstavnici DKSK, kao i predstavnici civilnog sektora smatraju da je legislativni i institucionalni okvir za borbu proti korupciji u Makedoniji dobar, samo se postavlja pitanje implementacije. Kao prepreke u radu oni ističu nedostatak sredstava - ne u smislu da se finansijski ograničava rad Državne komisije, već su finansijska sredstva opredijeljena za sve državne institucije generalno mala, tako da često nedostaje sredstava za implementaciju razvojnih projekata, sproveđenje istraživanja itd.

Po mišljenju predstavnika Transparency international-a u Makedoniji, mnogo zavisi i od integriteta ličnosti koje vode instituciju i integriteta članova Komisije. Sistem imenovanja i zakonodavni okvir koji reguliše oblast korupcije omogućavaju dovoljnu nezavisnost, ali trenutni sastav Komisije nije dovoljno jak da bi se suprotstavio političkom uticaju i zbog toga se suočavaju sa kritikama javnosti da su apologeti i produžena ruka vlasti. Predstavnici ove organizacije ističu da je evidentna razlika u funkcionisanju prvog i drugog sastava Komisije, da drugi sastav podnosi mnogo manje prijava, da im je saradnja sa Tužilaštvom na nižem nivou i da se izbjegavaju pokretati postupci protiv visokih funkcionera na vlasti. Takođe je istaknuto da drugi sastav Komisije nije ispoštovo proceduru biranja predsjednika sa mandatom na jendu godinu, već je ista osoba bila na tom položaju tri godine.

Problem koji je identifikovan od strane civilnog sektora je rastuća politizacija institucija i nedostatak jakih ličnosti koje bi implementirale zakone protiv korupcije, bez obzira na pritisak koji postoji.

Saradnja Državne komisije i nevladinog sektora se razlikuje od perioda do perioda. Komisija postupa po prijavama koje stižu od ovih organizacija i sarađuju na pojedinim projektima, ali broj organizacija koje se bave ovim pitanjem je mali, jer je korupcija složeno pitanje koje zahtijeva veliki posao i podrazumijeva rizik.

Saradnja sa međunarodnim organizacijama za borbu protiv korupcije u Makedoniji je na visokom nivou. Izvještaji GRECO-a i Evropske komisije svjedoče da je Makedonija ispunila najveći dio preporuka i da je u oblasti anti-korupcijskih politika napravila veliki pomak.

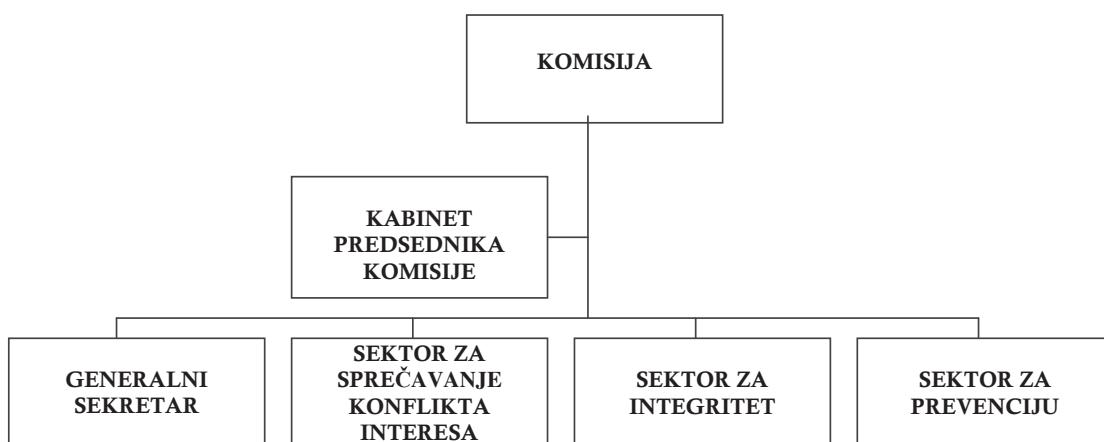


4.5 Slovenija- analiza institucionalnog okvira⁵⁰

Slovenija ima nekoliko nezavisnih institucija u čijoj nadležnosti je, između ostalog, suzbijanje korupcije: Državnu revizijsku komisiju, Službenika za informacije od javnog značaja, Računski sud. Pored ovih institucija, glavno nezavisno tijelo nadležno za borbu protiv korupcije je Komisija za preprečevanje korupcije.

Komisija za preprečevanje korupcije je osnovana 2004, Zakonom o preprečavanju korupcije. Komisija se sastoji iz kabineta predsjednika, generalnog sekretarijata i tri sektora: Sektora za integritet, Sektora za preventivu i sektora za sprečavanje konflikta interesa. Komisija ima tri člana, zamjenika predsjednika i predsjednika Komisije. Predsjednika i zamjenika imenuje Predsjednik Republike, iz redova stručnih lica, a pojednog člana imenuje Sudski Savjet, Komisija Parlamenta Slovenije i Vlada.

Organigram Komisije za sprečavanje korupcije



Sredstva za rad Komisije se izdvajaju iz Budžeta Republike, na predlog Komisije. Komisija samostalno odlučuje o rashodima. Iako Komisija sama predlaže količinu finansijskih sredstava za svoj rad, u principu je Vlada ta koja odlučuje o tome koliko sredstava će da odredi ovoj instituciji, tako da je Vlada Slovenije iz godine u godinu smanjivala budžet nezavisnih institucija, a dodatno je preko platne reforme smanjila lična primanja zaposlenih u ovim institucijama za 25-35%.

Komisija ima pravo da upozorava javne funkcionere koji su u konfliktu interesa, da napuste jednu od funkcija koju obavljaju- i do sada, u svim slučajevima, javni funkcioneri su ispoštovali upozorenja Komisije. Postojaо je samo jedan sučaj gdje je utvrđeno da je poslanica Evropskog Parlamenta u konfliktu interesa i tada je ona razriješena.

Komisija je pokretala postupak četiri puta protiv javnih funkcionera koi nisu podnijeli izvještaje

50 Podaci dobijeni u razgovoru sa Predsjednikom Komisije za preprečevanje korupcije, i predsjednikom GRECO-a, g-dinom Dragom Kosom i sa predstavnicom slovenačke civilne organizacije Integriteta, Simonom Habić

o imovinskom stanju. Jedna optužba je odbačena, dvije su završile nagodbom između Tužilaštva i funkcijonera protiv kojih se vodio postupak, a četvrta je još uvek u proceduri. Nekoliko puta je predlagano smanjenje plata funkcijonera koji na vrijeme nisu podnijeli izvještaje o imovinskom stanju, ali su funkcijoneri podnijeli izvještaje prije nego što je takva sankcija mogla biti izvršena.

Komisija za preprečevanje korupcije je takođe pokazala efikasnost u nizu područja: od manjih slučajeva (kao što je slučaj razotkrivanja radnika Socijalne službe)⁵¹, preko većih procesa kao što je prodaja Mercatora i prodaja drveta iz slovenačkih šuma do velikih afera kao što je stopiranje cijelog projekta izgradnja vjetrenjača zbog nepravilsnosti u procesu javnih nabavki, okončanja slučaja Šuštar⁵² i afere Patria (Proces nabavke oklopnih vozila za Sloveniju, gdje je otkriveno primanje mita od strane inostranih dobavljača).

Zakonodavstvo kojim se uređuje oblast borbe protiv korupcije i oblast korupcije uopšte je u nadležnosti Odbora parlamenta za unutrašnju politiku i Komisije Državnog zaborava. Odbor Parlamenta za unutrašnju politiku je bio protiv postojanja komisije, tako da je 2006. usvojen zakon prethodne Vlade kojim se ukida Komisija. Na Ustavnom sudu ova odluka je oborenata, nakon čega je Komisija nastavila sa radom.

Komisija Državnog zaborava je predložila Zakon o integritetu 2007., koji tada nije prošao, a sada je ponovo u proceduri usvajanja. Dva puta je predlagan i Zakon o javnosti imovinskog stanja funkcijonera, koji je oba puta odbijen.

Sa promjenom Vlade, došlo je u do promjene politike u oblasti borbe protiv korupcije, tako da se očekuju pomaci na ovom polju, pogotovo u smjeru proširenja ovlašćaja KPK. Predsjednik KPK predviđa da će uskoro biti proširena ovlašćenja KPK i na administrativni tip istrage. Komisija će uskoro moći da predlaže sankcije i izriče presude. U principu, dobiće sva ovlašćenja sem represivnih, koja i dalje ostaju u nadležnosti policije. Na ovaj način Komisija namjerava da prevaziđe kritike da je „tigar bez zuba“, to jest da je u stanju da otkrije korupciju ali da nije u stanju da osigura efikasno sankcionisanje iste.

Komisija je počela da ostvaruje bolju saradnju sa državnim organima, kao što su Ministarstvo unutrašnjih poslova i policija, tek nakon smjene Vlade. U proteklom periodu ta saradnja je bila na jako niskom nivou, zbog nespremnosti Vlade da se angažuje na polju borbe protiv korupcije.

KPK predstavlja jednu od osnovnih kontaktnih tačaka u regionu za mnoge međunarodne organizacije koje se bave borbom protiv korupcije.

Što se tiče civilnog sektora, postoji samo jedna organizacija koja se bavi pitanjem suzbijanja korupcije u Sloveniji - Društvo za etičnost javnega delovanja - Integriteta. Ova organizacija polako prevrasta u slovenački dio Transparency Internationala. Saradnja Komisije i ove organizacije je na visokom nivou, obzirom da je Komisija pomagala organizaciji pri realizaciji različitih projekata i obezbijedila im prostorije za rad. Predstavnici i Komisije i civilnog sektora smatraju da bi angažovanje Vlade u ovom pogledu moglo da bude veće, kao i da bi Vlada mogla da finansira do 20% projekata civilnog sektora,

51 Radnici u Socijalnoj službi su, u dogovoru sa ocem, protivpravno majci oduzeli dvoje djece i starateljstvo dodijelili ocu. KPK je uspjela da dokaze da je otac podmitio službenike, nakon čega je odluka poništena i djeca vraćena majci.

52 Boris Šuštar je bivši državni sekretar Slovenije, koji je uhvaćen tokom primanja mita 2002. 2007. je bio osuđen na šest godina zatvora i pokušao da pobegne u Kanadu, odakle je izručen Sloveniji u oktobru iste godine.

usmjerenih na suzbijanje korupcije.

Organizacija Integriteta smatra da je u pogledu suzbijanja korupcije pohvalno djelovanje Komisije za preprečavanje korupcije, kao i drugih nezavisnih institucija koje se bave tim pitanjem: Komisionarke za pristup informacijama od javnog značaja, Računskog suda i Državne revizorske komisije. Aktivnosti ovih institucija doprinose i jake ličnosti koje ih vode, koje su izabrane iz redova profesionalaca i sposobne da odole političkim priticima kojima su često izložene.

Ova organizacija kao glavne nedostatke ističe nedovoljnu koordinaciju ovih organa sa državnim institucijama, kao što je Tužilaštvo i policija, nepostojanje jasne političke volje da se suzbije korupcija i neadekvatnu legislativu.

Usljed recesije, mijenja se i percepcija naroda o korupciji, povjerenje javnog mnjenja u ove institucije se smanjuje, a pri tom ne postoji spremnost da se pokrene neka civilna inicijativa.

Podvučeno je da je za učinkovitost bilo koje anti-korupcijske institucije bitna ličnost koja vodi instituciju. Ukoliko ova osoba posjeduje čvrst karakter, neophodnu „glasnost“ i integritet, izgledi da ova institucija bolje funkcioniše su tim veći. Po riječima predstavnice ove organizacije, Slovenija na čelu nezavisnih institucija ima jake ličnosti koje doprinose da borba protiv korupcije u Sloveniji daje dobre rezultate.

Kao jedan od nedostataka istaknuto je i nepostojanje profesionalnog istraživačkog novinarstva, koje bi doprinijelo transparentnosti i podstaklo civilne inicijative, koje su sada u Sloveniji na niskom nivou.

4.6 Republika Srbija: instituconalni okvir za borbu protiv korupcije⁵³

U Republici Srbiji u okviru državnih institucijama borbom protiv korupcije bave se sljedeće institucije: Agencija za borbu protiv korupcije, Savjet za borbu protiv korupcije, Uprava za javne nabavke, Republički odbor za rješavanje sukoba interesa, Povjerenik za informacije od javnog značaja i Uprava carina Srbije. Međutim, jedina institucija koja je nadležna isključivo za borbu protiv korupcije a koja funkcioniše nezavisno od Vlade jeste Agencija za borbu protiv korupcije. Agencija je samostalan i nezavistan organ, osnovan Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije, kojeg je Skupština Republike Srbije usvojila 23. oktobra 2008.godine⁵⁴. Za obavljanje poslova iz svoje nadležnosti Agencija je odgovorna Narodnoj skupštini.⁵⁵

Agencija je nadležna za suzbijanje korupcije kroz implementaciju sljedećih zakona: Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, Zakona o finansiranju političkih partija, Pravilnika o sistematizaciji, Poslovnika o radu Odbora Agencije za borbu protiv korupcije, Zakona o potvrđivanju dodatnog protokola uz Krivično-pravnu konvenciju o korupciji, Zakona o ratifikaciji Konvencije UN-a protiv korup-

⁵³Podaci dobijeni u razgovoru sa dr Cedomirom Cupicem, predsjednikom Odbora Agencije, dr Radmilom Vasić, članom Odbora, predstavnicima NVO, CESID (Djordje Vukovic) i Transparentnosti Srbija (Nemanja Nenadic)

⁵⁴Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije je stupio na snagu 1. januara 2010. godine.

⁵⁵Agencija je dužna da podnese godišnji izveštaj o radu Narodnoj skupštini, najkasnije do 31. marta tekuće godine za prethodnu godinu.

cije, Pravilnika o registru funkcionera i registru imovine, Pravilnika o sadržaju evidencija i izvještaja političkih stranaka i mišljenja i uputstava za sporovođenje Zakona.

Ključne nadležnosti Agencije su: nadzor nad sporovođenjem Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i Akcionog plana za primjenu Strategije, kao i sektorskih akcionih planova, zatim rješavanje o sukobu interesa, vođenje registra funkcionera i registra imovine i prihoda funkcionera, obavljanje poslova u skladu sa Zakonom kojim je uređeno finansiranje političkih stranaka, davanje smjernica za izradu planova integriteta u javnom i privatnom sektoru, sprovodenje programa obuke o korupciji u skladu sa ovim zakonom. Takođe, Agencija ima vrlo značajnu ulogu u sprovodenju Nacionalnog programa integracije u dijelu koji se odnosi na oblast pravosuđa, odnosno u oblasti borbe protiv korupcije, a ujedno je nosilac svih poslova koji se odnose na obezbjeđenje pune primjene ratifikovanih Konvencija UN i Savjeta Evrope, kao i usvojenih zakona u oblasti borbe protiv korupcije.

Organi Agencije su Odbor kojeg čine 9 članova i direktor. Odbor je konstituisan 15. aprila 2009. godine i ima 9 članova koje je izabrala Skupština Srbije, na osnovu predloga ovlašćenih predлагаča (Administrativnog odbora Narodne skupštine, Predsjednika Republike, Vlade, Vrhovnog kasacionog suda, Državne revizorske institucije, Zaštitnika građana i Povjerenika za informacije od javnog značaja, putem zajedničkog dogovora, Socijalno-ekonomskog savjeta, Advokatske komore Srbije, udruženja novinara u Republici Srbiji, putem zajedničkog dogovora). Članovi Odbora su univerzitetski profesori, novinari i istaknuti pravnici. Zakonom je jasno definisano da član Odbora ne može biti član političke stranke i da podlijegati istim obavezama i zabranama koje se po ovom Zakonu odnose na funkcionere.

Ključne nadležnosti Odbora su: bira i razrješava direktora Agencije, odlučuje po žalbama na odluke direktora kojima se izriču mjere u skladu sa ovim Zakonom, usvaja godišnji izveštaj o radu Agencije koji podnosi Narodnoj skupštini, vrši nadzor nad radom i imovinskim stanjem direktora, predlaže budžetska sredstva za rad Agencije, donosi poslovnik o svom radu.

Direktor predstavlja Agenciju, rukovodi radom, organizuje i obezbjeđuje zakonito i efikasno predstavljanje poslova Agencije, donosi odluke o povredi Zakona o Agenciji i izriče mjere, priprema godišnji izvještaj o radu Agencije, izrađuje prijedlog budžetskih sredstava za rad Agencije, donosi opšte i pojedinačne akte, odlučuje o pravima, obavezama i odgovornostima zaposlenih u Agenciji, sprovodi odluke Odbora Agencije i vrši druge poslove određene Zakonom. Zakon propisuje da za Direktora može da bude izabrano lice koje ispunjava opšte uslove za rad u državnim organima, ima završen pravni fakultet i najmanje deset godina radnog iskustva i nije osuđeno za krivično djelo koje ga čini nedostojnim vršenja funkcije direktora. Direktor takođe ne može da bude član političke stranke. Agencija ima zamjenika direktora koga bira na javnom konkursu Odbor Agencije. Mandat zamjenika direktora prestaje izborom novog direktora.

Agencija je usvojila Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistemu organizacije radnih mesta Agencije, kojim je sistematizovano 60 radnih mesta na kojima će biti zaposленo 57 državnih službenika i 3 namještenika. Shodno Pravilniku, obrazovani su sektori kao unutrašnje jedinice stručne službe: Sektor za poslove prevencije i Sektor za operativne poslove. Izuzev sektora, postoje i druge službe u

cilju efikasnog vršenja poslova iz oblasti koji su izvan sastava sektora: Kancelarija Odbora, Kancelarija direktora, Služba za međunarodnu sardanju, Služba za odnose sa javnošću i Služba za opšte poslove.

Agencija ima svojstvo pravnog lica. Sredstva za rad i funkcionisanje Agencije obezbeđuju se iz budžeta Republike Srbije, na prijedlog Odbora Agencija, ali ujedno i iz drugih izvora, u skladu sa Zakonom.

U obavljanju poslova iz svog djelokruga Agencija sarađuje sa državnim organima organima teritorijalne autonomije i lokalne samouprave, javnim službama⁵⁶, zatim nevladinim organizacijama i predstavništvima međunarodnih organizacija u zemlji. Od državnih institucija, Agencija posebno ističe kao vrlo značajnu saradnju s Povjerenikom za informacije od javnog značaja, Ombudsmatom, Upravom za javne nabavke, Državnom revizorskom institucijom kao i Specijalnom policijom (u slučajevima organizovanog kriminala i korupcije), Specijalnim tužilaštvom, Specijalnim sudom itd. Od posebnog je značaja saradnja koju Agencija razvija s nevladinskim sektorom, i u tom smislu Agencija kao vrlo korisnu i sadržajnu saradnju ističe saradnju s NVO Transparentnost Srbija⁵⁷ i NVO CESID, kao organizacijama koje Agenciji pružaju značajnu podršku realizacijom projekata u oblasti borbe protiv korupcije. Sa druge strane, mnogi međunarodni subjekti su pokazali interesovanje za rad Agencije, među kojima su u prvom redu OEBS, GRECO, UNDP, Savjet Evrope, delegacija Evropske komisije, slovenačka Komisija za suzbijanje korupcije, predstavnici hongkoške Agencije. Takođe, Agencija razvija saradnju sa sličnim tijelima zemalja u regionu.

Dok predstavnici Agencije smatraju da njene nadležnosti ne bi trebalo proširivati, ali da je neophodno podržati njen rad od strane svih institucija u državi, prije svega poštujući njene odluke, mišljenja i stavove u tumačenju Zakona, nevladin sektor smatra da Agenciji treba proširiti ovlašćenja koja se tiču nadgledanja finansiranja političkih partija. Sa druge strane, jedinstven je stav da Agencija ima puno ovlašćenja i da ostaje otvoreno pitanje da li će ona uspjeti sa svojim kapacitetima biti efikasna u svim oblastima za koje je nadležna. U tom kontekstu, nevladin sektor je poprilično skeptičan po pitanju uspjeha Agencije da sve preuzete zadatke realizuje, tim prije što Agencija predstavlja preventivni organ bez izvršnih ovlašćenja. Čak su i određeni članovi Odbora Agencije mišljenja da sadašnja politika Vlade za suzbijanje korupcije nije dovoljno efikasna i da se ne primjenjuje dosljedno, a to objašnjavaju činjenicom da svaki novi sastav Vlade ovom ozbiljnog zadatku pristupa sa svoje tačke gledišta, počinjući od početka, ne uvažavajući u punoj mjeri i ozbiljno ono što je prethodno već urađeno. U tom smislu, tek će se vidjeti efikasnost tužilaštva i sudova u procesuiranju slučajeva koje im Agencija bude proslijedivala.

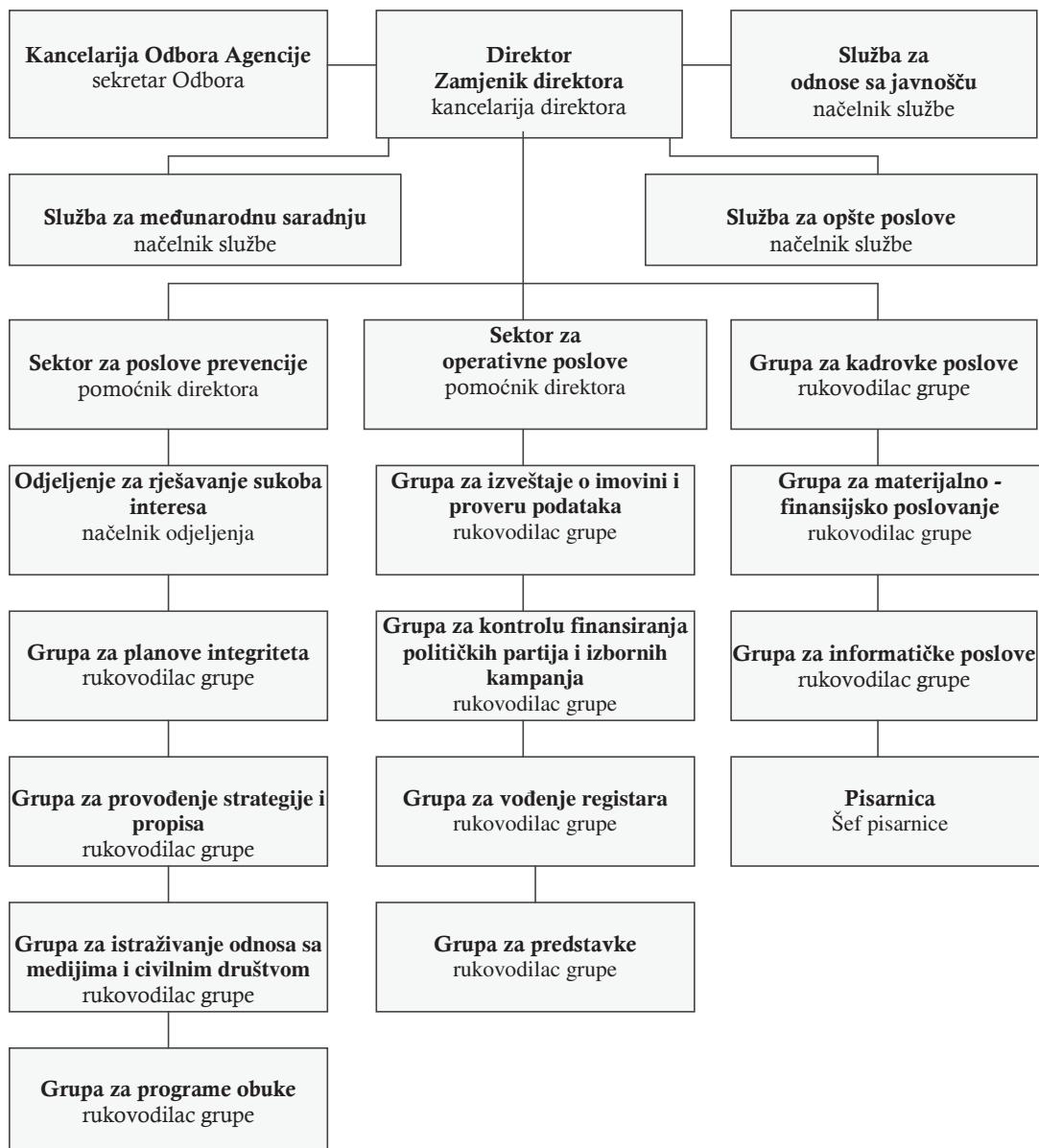
Ipak možemo reći da je, polazeći od činjenice da je Agencija počela sa radom tek 1. januara 2010, godine kada je Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije počeo da se primjenjuje, još uvijek rano govoriti o njenim dostignućima i predviđati njenu efikanost u borbi protiv korupcije. S tim u vezi, ostaje otvoreno pitanje da li će aktuelni funkcioneri, koji treba da ispune Zakonom propisane obaveze

⁵⁶Državni organi i organizacije, organi teritorijalne autonomije i lokalne samouprave, javne službe i druga pravna lica koja vrše javna ovlašćenja dužni su da na zahtjev Agencije, u roku od 15 dana, dostave sva dokumenta i informacije koje su Agenciji potrebne za obavljanje poslova iz njene nadležnosti.

⁵⁷NVO Transparentnost je za potrebe Agencije uradila Analizu ispunjenja Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i Akcionog plana za njegovu implementaciju. Sa druge strane, predstavnik ove organizacije je član Radne grupe Ministarstva pravde za izradu Zakona o finansiranju političkih partija,

o nespojivosti funkcija, o svođenju funkcija koje obavljaju samo na jednu i eventualnom traženju saglasnosti za obavljenje druge funkcije⁵⁸, posla ili djelatnosti, shvatiti ozbiljno ovlašćenja Agencije , "da li će doći do svojevrsnog odmjeravanja snaga između funkcionera i Agencije,⁵⁹ odmjeravanja značaja izvjesnih državnih institucija i Agencije, iza kog, zapravo, stoji uvijek prisutna napetost između politike i prava".⁶⁰

Organizaciona šema agencije za borbu protiv korupcije



⁵⁸Zakonom je predviđeno da funkcioner može da vrši samo jednu javnu funkciju, te da funkcioner može da vrši drugu javnu funkciju samo uz saglasnosti Agencije.

⁵⁹Agencija vodi sledeće evidencije: Registr funkcionera, registr imovine; listu pravnih lica u kojem je funkcioner vlasnik više od 20% udjela ili akcija, katalog poklona, završnih računa političkih stranaka sa izveštajima u skladu sa zakonom kojim se uređuje finansiranje političkih stranaka.

⁶⁰Izjava člana Odbora Agencije za borbu protiv korupcije, prof. Dr Radmila Vasić.

5. Raspoložive opcije - scenariji rješavanja problema

U fokusu naše analize, kako je već rečeno, našle su se institucije koje u svojoj nadležnosti imaju: planove integriteta, praćenje sprovođenja Nacionalne strategije i Akcionog plana za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, programe obuke, sprečavanje sukoba interesa, prikupljanje podataka o imovini javnih funkcionera, kontrolu finansiranja političkih partija, slobodan pristup informacijama i vođenje registara (imovina javnih funkcionera, finansijski izvještaji političkih partija). Sadašnji institucionalni okvir predviđa da navedene nadležnosti pokrivaju: Nacionalna komisija za praćenje implementacije Inoviranog akcionog plana za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, Uprava za antikorupcijsku inicijativu, Komisija za sprečavanja sukoba interesa, Državna izborna komisija i Ministarstvo kulture u dijelu sprovođenja Zakona o slobodnom pristupu informacijama, Ministarstvo finansija, odnosno njegov revizor u dijelu kontrole finansiranja političkih partija i predizbornih kampanja. Ovim scenarijima nijesu obuhvaćena pitanja javnih nabavki, pranja novca i sprečavanja finansiranja terorizma. Pored nadležnosti koje su navedene očekuje se da institucije čiji je rad predmet analize budu proširene za planovima integriteta kao i sprovođenjem Zakona o lobiranju, čime bi bio proširen obim zahtjeva u njihovom radu.

Osnovno pitanje ove studije je *kako učiniti postojeći sistem antikorupcijskih institucija u Crnoj Gori djelotvornijim uz racionalizaciju budžetskih sredstava.*

U samoj studiji smo razmotrili tri scenarija. Pored statusa quo koji se odnosi na produžavanje funkcionsanja postojećeg sistema, druga dva scenarija razmatraju transformaciju postojećeg sistema institucija: stvaranjem dvije institucije koje bi se bavile političkom korupcijom (Agencija za borbu protiv korupcije i Državna izborna komisija), koje bi zamjenile nekoliko postojećih i zavisno od samih scenarija, raspolagale sa različitim opsegom nadležnosti i resursa. U drugom scenaruju nadležnosti su podijeljene između ove dvije institucije, obje sa značajnim opsegom nadležnosti i resursa, dok je u trećem osnova antikorupcijskog djelovanja skoncentrisana je u jednoj, snažnoj instituciji sa značajnim nadležnostima i raspoloživim resursima, dok druga pokriva samo minimalan dio nadležnosti uz nužnu njenu profesionalizaciju.

5.1 Scenario 1 - Status quo

Prvi scenario predstavlja održavanje postojećeg sistema antikorupcijskih institucija sa djelimičnim proširenjem nadležnosti nekih od njih. Smatramo da je postojeći sistem prepreka efektnoj borbi protiv korupcije. Sadašnji sistem je preglomazan sa institucijama usitnjениh nadležnosti, sa ozbiljnim ograničenjima kao što je recimo nedostatak istražnih kapaciteta koji bi bili u funkciji provjere tačnosti podataka iskazanih u izvještajima političkih partija i kandidatima na izborima, kao i javnih funkcionera koji prijavljuju imovinu. Prilično ograničena nadležnost postojeće Uprave za antikorupcijsku inicijativu ne odgovara postojećim potrebama. Ljudski i tehnički resursi su razasuti u više institucija, tako da se i postojeći resursi ne koriste na dovoljno efektivan način. Velikom disperzijom nadležnosti, gubi se i odgovornost, a efikasnost u djelovanju ovih institucija je na niskom nivou.

Nakon ispunjavanja najvećeg dijela obaveza predviđenih Inoviranim akcionim planom, koji se odnose izmjene zakonodavnog okvira, nezadovoljavajući nivo implementacije tog zakonodavstva, kroz djelovanje ovih institucija, dodatno dolazi do izražaja. Međunarodne organizacije, a posebno izvještaji o napretku Evropske komisije, registruju ograničen napredak, sa stalnim akcentovanjem da postojeće institucije ne ostvaruju željene rezultate. Zbog gore iznijetih stanovišta, uz detaljno predstavljenu analizu stanja, smatramo da ovaj scenario treba isključiti iz daljeg razmatranja jer je u praksi dokazano da se njegovim korišćenjem ne mogu postići očekivani rezultati.

Dodavanje još jedne karike zamršenom lancu crnogorskih anti-korupcijskih institucija ne bi doprinijelo efikasnosti, a dodatno bi opteretilo Budžet. Ovakav potez bi samo pokazao da napor za suzbijanje korupcije proističu iz spoljašnjeg pritiska, a ne iz istinske riješenosti da se ova štetna pojava iskorijeni. Osnivanje još jedne institucije bi bio samo još jedan u nizu poteza kojima se pokušava odbrovoljiti međunarodna zajednica.

5.2 Scenario 2 - Djelimična centralizacija

Ovim scenarijem se predviđa da navedene nadležnosti budu podijeljene između dvije ključne institucije: Agencije za borbu protiv korupcije i Državne izborne komisije. Pored osnivanja Agencije bilo bi potrebno donijeti novi Zakon o Državnoj izbornoj komisiji koji bi omogućio profesionalizaciju ove institucije, koja nažalost danas ne raspolaze ni ljudskim ni tehničkim resursima da bi mogla da, sa postojećim kapacitetima, odgovori potrebama, ni postojećih a ni moguće novih nadležnosti.

5.2.1. Agencija za borbu protiv korupcije

Osnivanje Agencije bi podrazumijevalo transformaciju Uprave za antikorupcijsku inicijativu u nezavisno tijelo. Direktora ove institucije ne bi postavljala Vlada već bi ga birao Upravni odbor na osnovu javnog konkursa, prateći stroge kriterijume (model nezavisnog ustrojstva ove institucije je detaljnije obrađen u trećem scenariju). Ulogu Nacionalne komisije bi preuzeila Agencija i njen Upravni odbor. Pored praćenja implementacije Programa borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala i Nacionalnog akcionog plana, Agencija bi imala i niz drugih nadležnosti kao što su:

- iniciranje i koordiniranje rada na izradi strateških dokumenata iz oblasti korupcije;
- nadziranje sprovođenja Strategije i Akcionog plana za borbu protiv korupcije i sektorskih akcionih planova, kao i usvajanje izvještaja o njihovoj primjeni;
- pokreće postupak i izriče mjere zbog povrede Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije i ostalih zakona, za čiji nadzor je zadužena;
- davanje inicijativa za izmjenu i donošenje propisa u oblasti borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala;
- praćenje sprovođenja resorskih akcionih planova borbe protiv korupcije;
- vođenje registra i nadzor nad primjenom Zakona o lobiranju;

-
- praćenje implementacija planova integriteta;
 - iniciranje i koordiniranje preventivnih mjera na nacionalnom nivou;
 - kontrola sprovođenja Zakona o slobodnom pristupu informacijama;
 - uvođenje i sprovođenje programa obuke o korupciji;
 - davanje mišljenja i upustava za sprovođenje zakona za čiji nadzor je zadužena;
 - koordiniše rad državnih organa u borbi protiv korupcije
 - sarađuje sa drugim državnim organima i nevladinim organizacijama u pripremi propisa u oblasti borbe protiv korupcije;
 - postupa po predstavkama pravnih i fizičkih lica;
 - organizuje istraživanja, prati i analizira statističke i druge podatke o stanju korupcije;
 - u saradnji sa državnim organima prati međunarodnu saradnju u oblasti borbe protiv korupcije;
 - obavlja druge poslove predviđene zakonom.

Model ove institucije je jednim velikim dijelom baziran na postavci slične institucije u Srbiji, koja je započela sa radom ove godine.

5.2.2. Državna izborna komisija

Druga važna institucija koja je ovim scenarijem predviđena kao drugi stub borbe protiv korupcije je Državna izborna komisija. Ovo tijelo, trenutno lišeno značajnijih ljudskih i tehničkih resursa bi se dominatno bavilo pitanjima političke korupcije, pored redovnih aktivnosti na sprovođenju izbornog procesa, po uzoru na model Centralne izborne komisije Bosne i Hercegovine.

Pored djelatnosti koje su već u nadležnosti DIK-a, po zakonima o izboru odbornika i poslanika, o finansiranju političkih partija i finansiranju predizbornih kampanja za izbor Predsjednika Crne Gore, gradonačelnika i predsjednika opština, u nadležnost ove institucije bi bila uključena kontrola finansiranja političkih partija i predizbornih kampanja (što trenutno obavlja revizor Ministarstva finansija) kao i sprovođenje Zakona o sukobu interesa. U tom cilju bi bili objedinjeni kapaciteti postojećeg DIK-a i Komisije za sprečavanje sukoba interesa. Pored navedenih kapaciteta, bilo bi neophodno otvoriti odjeljenje za reviziju koje bi provjeravalo tačnost iskaza iznijetih u izvještajima o finansijskom poslovanju političkih partija i kandidata u predizbornim kampanjama. Takođe, u nadležnosti Državne izborne komisije bi bilo vođenje registra javnih funkcionera, registra imovine i prihoda funkcionera u skladu sa Zakonom kojim je uređeno sprječavanje sukoba interesa. U ovom scenariju, Državna izborna komisija bi imala ovlašćenje pokretanja i vođenja prekršajnog postupka, kao i izricanja prvostepenih sankcija. Ovaj model ustrojstva DIK-a već predstavljen u studiji CEMI-ja o Državnoj izbornoj komisiji. U praksi je ovaj model teško održiv zbog snažnog otpora profesionalizaciji DIK-a, kako sa strane vlasti, tako i sa strane opozicije. Uzroci ovog otpora su, sa jedne strane želja partija da utiču na izborni proces, a sa druge finansijski privilegovan položaj članova ovog tijela tokom izbornog procesa.

Procjena je da se ne može doći do postizanja dovoljne političke podrške za stvaranje nezavisne Državne izbornoj komisije, već bi ona, i pored zahtjeva za nezavisnošću i profesionalizacijom, ostala dominantno

pod kontrolom političkih partija. Stoga, vjerujemo da je potrebno odustati od ovog scenarija ukoliko se ne može obezbijediti realizacija u teoriji poznatog nezavisnog modela funkcionisanja ove institucije.

5.3. Scenario 3 - Centralizacija dijela antikorupcijskih institucija

Treći scenario predviđa veći stepen centralizacije anti-korupcijskih institucija, što u odnosu na drugi scenario, znači ojačavanje Agencije za borbu protiv korupcije na štetu Državne izborne komisije. Smatramo da bi ovaj scenario bio najdjelotvorniji i najodrživiji u praksi, stoga smo mu posvetili najviše mesta u studiji.

Nakon sprovedenih analiza i istraživanja, došli smo do zaključka da je Crnoj Gori potrebno nezavisno tijelo – Agencija za borbu protiv korupcije, koja bi bila okosnica borbe protiv korupcije. Pored nedovoljnih sredstava koje pojedine institucije dobijaju za svoj rad, jedan od najvećih uzroka neefikasnosti je preglomazni i komplikovani sistem anti-korupcijskih institucija, uskih nadležnosti i slabih ovlašćenja. Rješenje ovog problema leži u objedinjavanju bar dijela institucija, čime bi se, u velikoj mjeri, povećala efikasnost u realizaciji, a sa druge strane bi se bolje iskoristila postojeća finansijska sredstva i raspoloživi ljudski resursi.

Ovaj scenario predviđa objedinjavanje i transformaciju Uprave za antikorupcijsku inicijativu, Komisije za sprečavanje sukoba interesa, kao i Nacionalne komisije za praćenje implementacije inoviranog Akcionog plana borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala. Nacionalna komisija za praćenje implementacije bi jednim dijelom bila transformisana u Upravni odbor buduće Agencije, koji bi bio zadužen za praćenje sprovođenja Nacionalne strategije, a ljudski resursi UAI i Komisije za sprječavanje sukoba interesa bi bili objedinjeni i sistematizovani na optimalan način, u skladu sa iskustvom i profesionalnim profilima.

5.3.1. Agencija za borbu protiv korupcije

Pravni status

U dosadašnjem sistemu antikorupcijskih institucija u Crnoj Gori, nije postojalo tijelo koje je u svom radu suštinski nezavisno. Uglavnom je bila riječ o institucijama neke od tri grane vlasti ili međuresornim tijelima. Da bi se unaprijedio kvalitet napora na sprečavanju korupcije potrebno je formirati tijelo koje će odlikovati nezavisnost u sprovođenju antikorupcijskih zakona, kako od izvršne, tako i od ostale dvije grane vlasti, a naravno i od uticaja od strane političkih partija i centara finansijske moći. Stoga je važno da se na ključnim funkcijama u Agenciji, kao i u njenom Upravnom odboru ne nalaze članovi političkih partija.

Nadležnosti

U nadležnosti Agencije bi se našla primjena nekoliko antikorupcijskih zakona. Pored Zakona o

Agenciji za borbu protiv korupcije Agencija bi bila zadužena za primjenu: Zakona o sukobu interesa, Zakona o slobodnom pristupu informacijama, Zakona o lobiranju, Zakona o integritetu u javnom sektoru, Zakona o finansiranju političkih partija, Zakona o finansiranju izbornih kampanja za izbor Predsjednika Crne Gore, gradonačelnika i predsjednika opština, kao i sprovodenje strateških dokumenata, kao što su Strategija za borbu protiv korupcije, Akcioni plan za sprovodenje Strategije za borbu protiv korupcije, kao i sektorski akcioni planovi za borbu protiv korupcije.⁶¹ Iz obaveze primjene ovih zakona i praćenja strateških dokumenata, proističu sljedeće nadležnosti Agencije:

- nadziranje sprovodenja Strategije i Akcionog plana za borbu protiv korupcije i sektorskih akcionalih planova, kao i usvajanje izvještaja o njihovoj primjeni;
- pokreće i vodi prekršajni postupak i izriče prvostepene sankcije zbog povrede Zakona o agenciji za borbu protiv korupcije i ostalih zakona za čiji nadzor je zadužena;
- rješava u slučajevima sukoba interesa;
- vođenje registra javnih funkcionera, registra imovine i prihoda funkcionera u skladu sa zakonom kojim je uređeno sprečavanje sukoba interesa, kao i registra lobista
- obavlja poslove u skladu sa zakonom kojim je regulisano finansiranje političkih partija i predizbornih kampanja;
- vodi register izvještaja podnijetih od strane političkih partija i kandidata za izbor Predsjednika Crne Gore;
- obavlja poslove u skladu sa zakonom kojim je regulisano pitanje lobiranja;
- obavlja poslove u skladu sa zakonom o slobodnom pristupu informacijama;
- daje smjernice za izradu i prati sprovodenje planova integriteta u javnom i privatnom sektoru;
- uvodi i sprovodi programe obuke o korupciji;
- daje mišljenja i upustva za sprovodenje zakona za čiji nadzor je zadužena;
- inicira i koordinira rad na izradi strateških dokumenata iz oblasti korupcije;
- sprovodi i vrši nadzor nad sprovodenjem međunarodnih obaveza koje proističu iz članstva u međunarodnim organizacijama i ratifikovanih međunarodnih pravnih akata za borbu protiv korupcije;
- koordiniše rad državnih organa u borbi protiv korupcije;
- sarađuje sa drugim državnim organima i nevladinim organizacijama u pripremi propisa u oblasti borbe protiv korupcije;
- pruža stručnu pomoć u oblasti borbe protiv korupcije;
- postupa po predstavkama pravnih i fizičkih lica;
- organizuje istraživanja, prati i analizira statističke i druge podatke o stanju korupcije;
- u saradnji sa državnim organima prati međunarodnu saradnju u oblasti borbe protiv korupcije;
- obavlja i druge poslove određene zakonom.

Odnos sa drugim antikorupcijskim institucijama

Agencija za borbu protiv korupcije je zamišljena kao nezavisni organ koji predstavlja glavni

⁶¹Prepostavljamo da će, do formiranja ovog tijela, zakonodavni okvir za borbu protiv korupcije u Crnoj Gori, biti unaprijeđen donošenjem Zakona o lobiranju i Zakona o integritetu u javnom sektoru

mehanizam koordinacije državnih organa u borbi protiv korupcije, resursni centar koji pruža stručnu pomoć u oblasti borbe protiv korupcije i prati, u saradnji sa državnim organima, međunarodnu saradnju koju oni ostvaruju u oblasti borbe protiv korupcije. Takođe, ovo tijelo bi iniciralo donošenje programskih dokumenata, kao što je Strategija za borbu protiv korupcije i akcioni plan, a bila bi nadležna za kontrolu implementacije ovih dokumenata i periodično izvještavanje o sprovodenju ovih politika, kako na nacionalnom nivou tako i u pojedinačnim sektorima.

Zakonom o osnivanju ove agencije, treba uspostaviti jasne mehanizme koje bi ona mogla da koristi kako bi koordinisala rad drugih institucija: važno je dati ovoj instituciji mogućnost da postavlja rokove drugim institucijama za dostavu povratnih informacija, kao i ovlašćenje izricanja sankcija u slučaju odbijanja saradnje. Takođe, ovoj instituciji je potrebno omogućiti uvid u sve dokumente svih institucija, kako bi mogla da nesmetano sprovodi aktivnosti iz svojih nadležnosti.

Organizaciona struktura i način izbora i imenovanja

Organi Agencije su Upravni odbor i direktor.

Upravni odbor čini 11 članova koje bira Vlada na osnovu prijedloga ovlašćenih predлагаča. U Upravnom odboru se razlikuju članovi koji predstavljaju državne institucije: Ministarstva unutrašnjih poslova i pravde (2 predstavnika), Skupština (1 predstavnik), Sudstvo (1 predstavnik) Tužilaštvo (1 predstavnik), od tri predstavnika nevladinog sektora, i 3 člana koji se biraju na prijedlog Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, Državne revizorske institucije, Advokatske komore, Univerziteta Crne Gore. Svi članovi Upravnog odbora, osim predstavnika Vlade i Skupštine, Sudstva i Tužilaštva ne smiju biti članovi političkih partija.

Ovakav način imenovanja bi ojačao nezavisnost u donošenju odluka ovog tijela. Polazeći od značaja međusektorske saradnje, a i dobrog iskustva u radu Nacionalne komisije i međuresornih radnih grupa u izradi Inoviranog akcionog plana borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala, autori ove studije su se opredijelili za mješovitu organizacioni model ove institucije. U slučaju Crne Gore, važno je da implementaciju Strategije i Akcionog plana vrše predstavnici državnih organa i predstavnici civilnog sektora.

Ovim prijedlogom je predviđeno da imenovanje članova Upravnog odbora vrši Vlada, a ne Skupština, kako je recimo predviđeno u Srbiji. Kako je proces potvrđivanja i imenovanja članova nezavisnih institucija, od strane Skupštine Crne Gore, do sada bio praćen kontroverzama, i brojnim nepoštovanjem procedura, ovakav izbor nije garantovao nezavisnost izabranih osoba, a autoritet njihovih odluka je često dovođen u pitanje. Takođe, Vlada Crne Gore je odgovorna za vođenje antikorupcione politike, a premeštanjem imenovanja u njenu nadležnost bi bila odgovorna i za njenu implementaciju. Iz ovog razloga, smatramo da je cjelishodnije da se proces imenovanja nalazi u nadležnosti Vlade, dok bi se mogućnost izbora članova na bazi partijskih preferencija suzila preciznim uslovima i pravilima za predlaganje kandidata i na taj način se obezbijedio angažman legitimnih i stručnih predstavnika.

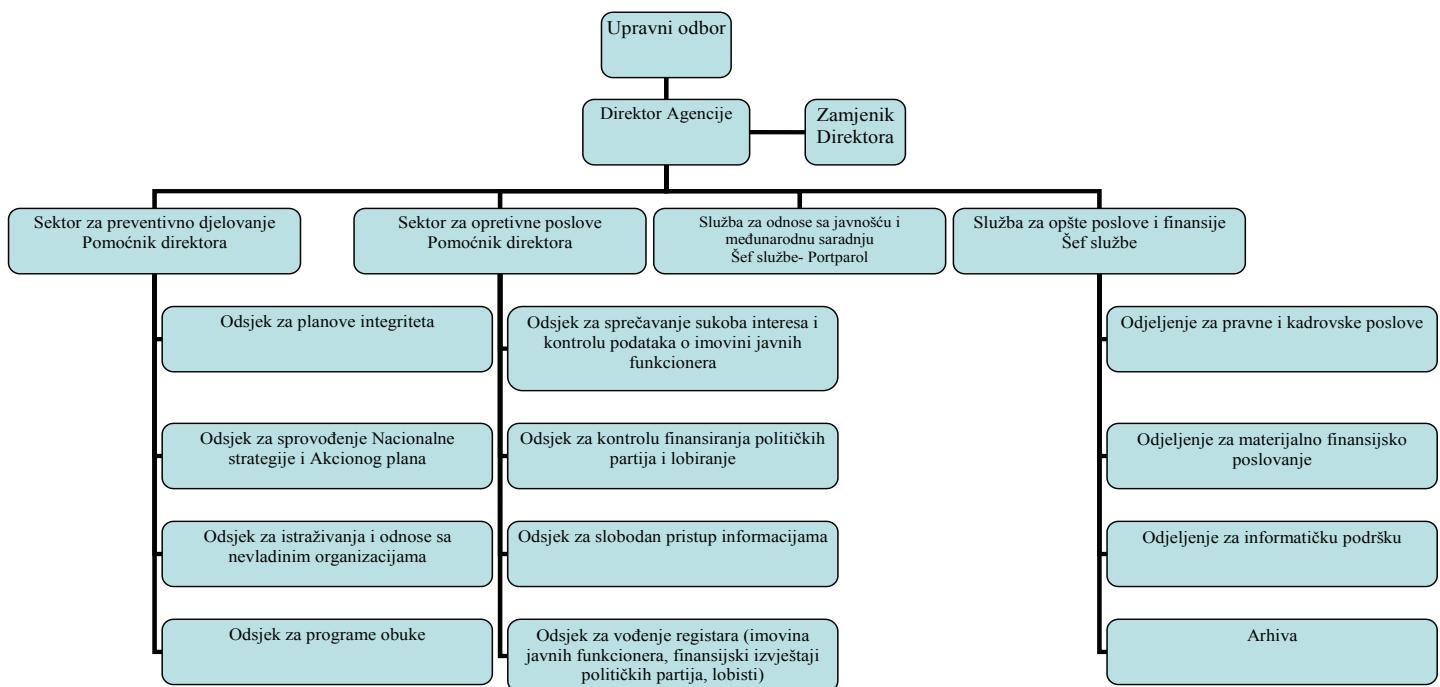
Vlada na bazi prijedloga ovlašćenih predлагаča imenuje na četiri godine članove Upravnog odbora Agencije. Predlagači mogu predložiti više kandidata, ali Vlada imenuje na prijedlog Ministarstava

pravde i unutrašnjih poslova 2 člana, Skupštine jednog, Sudstva jednog, Tužilaštva jednog, nevladinih organizacija tri, i iz redova ostalih predлагаča tri člana.

Ovlašćeni predлагаči su: Administrativni odbor Skupštine Crne Gore, Vlada, Sudski savjet, Tužilački savjet, nevladine organizacije, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, Državna revizorska institucija, Advokatska komora, Univerzitet Crne Gore. Direktora agencije bira Upravni odbor 2/3 većinom ukupnog broja članova, na bazi javnog konkursa u skladu sa uslovima za izbor direktora propisanim Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije. Direktora može smijeniti Upravni odbor 2/3 većinom ukupnog broja članova. Direktor se bira na osnovu javnog konkursa, iz redova pravnika, sa iskustvom od najmanje pet godina, koji nije član političke partije i ima najmanje 3 godine iskustva u upravljanju ljudskim resursima.

Rad same Agencije bi bio organizovan kroz nekoliko sektora: (1) Sektor za preventivno djelovanje, (2) Sektor za operativne poslove, (3) Služba za međunarodnu saradnju i (4) Služba za opšte poslove. Direktor sam imenuje dva pomoćnika koji se nalaze na čelu sektora za perativno djelovanje i sektora za operativne poslove.

Struktura Agencije za borbu protiv korupcije u obrazovanju



Dva sektora bi bila neposredno zadužena za sprovođenje konkretnih zakonskih nadležnosti i nadzor nad primjenom zakona stavljenih u nadležnost ove agencije, dok bi dvije službe bile zadužene za logističku podršku.

Sektor za preventivno djelovanje bi bio organizovan tako da pokriva: (1) planove integriteta, (2) kontrolu sprovođenja Nacionalne strategije i Akcionog plana za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, (3) istraživanja i odnose sa nevladinim organizacijama, (4) programe obuke,

Sektor za operativne poslove bi u svojem djelovanju pokrivaо: (1) sprečavanje sukoba interesa i kontrolu podataka o imovini javnih funkcionera, (2) kontrolu finansiranja političkih partija i lobiranje, (3) sloboden pristup informacijama, (4) vođenje registara (imovina javnih funkcionera, finansijski

izvještaji političkih partija, registar lobista)) i (5) pokretanje prvostepenog prekršajnog postupka

Služba za međunarodnu saradnju bi bila zadužena za održavanje međunarodne saradnje Agencije za institucijama i organizacijama iz drugih zemalja, kao i međunarodnih organizacija čija znanja, iskustva su od značaja za unapređenje kvaliteta rada ove institucije. Služba za opšte poslove bi pokrivala: (1) pravne i kadrovske poslove, (2) vođenje prekršajnih postupaka (3) materijalno finansijsko poslovanje, (4) informatičku podršku i (5) vođenje arhive.

Finansijski i ljudski resursi

Za finansiranje rada Agencije preusmjerit će se budžetska sredstva koja sada koriste Uprava za antikorupcijsku inicijativu, Komisija za sprečavanje sukoba interesa kao i sredstva kojima je raspolagala Nacionalna komisija. Pored ovih sredstva čiji je iznos za 2010 planiran 666, 604,59 eura, za ukupno 24 zaposlena koja su radila u Komisiji za sprečavanje sukoba interesa i Upravi za anti-korupcijsku inicijativu potrebno je obezbijediti dodatna sredstva iz Budžeta za funkcionisanje ove institucije. Obzirom d bi nadležnosti i ovlašćenja nove Agencije bila daleko šira od nadležnosti postojećih institucija, ovaj organ bi imao potrebu za angažovanjem većeg broja službenika. Budžet Agencije bi, shodno nadležnostima, trebao da bude veći. U tom slučaju bi Agencija upošljavala 45 ljudi, njen budžet bi iznosio 1 milion eura, što bi omogućilo ispunjavanje navedenih ovlašćenja i nadležnosti. Odnosno, Zakonom o Agenciji treba predvidjeti da izdvajanja iz Budžeta ne mogu biti manja od 700 000, pri čemu će Upravni Odbor Agencije samostalno odlučivati o načinu raspolažanja sredstvima opredijeljenim budžetom. Na ovaj način bi se obezbijedila nezavisnost u doноšenju odluka i izbjegla direktna zavisnost od izvršne vlasti.

5.3.2. Državna izborna komisija

Prema projektovanom scenariju DIK bi imao nadležnost koja bi bila u funkciji primjene Zakona o izboru odbornika i poslanika, dok bi dio nadležnosti obuhvaćenih Zakonom o finansiranju političkih partija i Zakona o finansiranju kampanje za izbor Predsjednika Crne Gore, gradonačelnika i predsjednika opština bi prešao u nadležnost Agencije za borbu protiv korupcije.

Međutim, postojeći tehnički i ljudski resursi ove institucije trebaju da budu značajno unaprijeđeni, jer njihovo nepostojanje ugrožava primjenu i propisa koji bi joj bili ostavljeni u nadležnost. Neprihvatljivo je da ova institucija nema zapošljenih lica, kao ni stručnu službu. Pošto, za razliku od drugog scenarija, predviđenog u ovoj studiji, nadležnosti ove institucije se odnose prije svega na primjenu Zakona o izboru odbornika i poslanika, nije potrebna služba sa velikim brojem zapošljenih, ali svakako jeste potrebna njena profesionalizacija i uvođenje stručne službe. Potrebno je donijeti Zakon o Državnoj izbirnoj komisiji, kako je predviđeno Inoviranim Akcionim planom za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, kojim će biti promijenjen sadašnji status DIK-a, kao i način izbora članova ove komisije koji bi garantovao njenu nezavinost u procesu doноšenja odluka. Neprihvatljiva je dosadašnja praksa, da osnovni kriterijum izbora bude partijska pripadnost a da su jednim dijelo, u izboru članova, potisnuti stručnost i nezavisnost u radu.

6. Zaključak i preporuke

Sadašnji institucionalni okvir za borbu protiv korupcije u Crnoj Gori je širok, ne daje vidljive rezultate i meta je kritika kako međunarodnih organizacija, tako i Evropske komisije. „Kozmetičkim“ izmjenama postojećih institucija, ili još gore, osnivanjem novih neće doprinijeti rješavanju situacije, već će samo pokazati da ne postoji stvarna politička volja za suzbijanje korupcije. Kao što je već istaknuto u prethodnom si dijelu studije, najbolji model za reformu institucija bi bio treći predstavljeni scenario, to jest osnivanje nezavisne Agencije koja bi preuzeila nadležnosti Uprave za antikorupcijsku inicijativu, Nacionalne komisije, komisije za sprečavanje sukoba interesa i dio nadležnosti Državne izborne komisije.

Sama reforma institucija nije dovoljna da bi se postigao željeni rezultat. Potrebno je stvoriti i uslove pod kojima bi ta institucija mogla nesmetano da funkcioniše.

Iz regionalnih iskustava, možemo da identifikujemo nekoliko ključnih faktora uspjeha u borbi protiv korupcije:

- članovi i direktori antikorupcijskih institucija moraju biti jake ličnosti provjerjenog integriteta;
- jasne i dovoljno široke nadležnosti ovih institucija;
- jaka ovlašćenja i spremnost sprovođenja sankcija (od nadležnih organa);
- dobra koordinacija sa državnim institucijama koje se bave suzbijanjem korupcije;
- postojanje jake političke volje za suzbijanje korupcije – nema nedodirljivih;
- nezavisnost i finansijska sigurnost
- primat nad drugim institucijama u institucionalnoj hijerarhiji

Davanje ovlašćenja administrativne istrage i prvostepenog izricanja sankcija

Osnivanje ovakve institucije, zahtijeva i unapređenje legislativnog okvira, koji bi učvrstio ovu ustanovu i omogućio joj nesmetano djelovanje, istovremeno dajući bolju pravnu osnovu za borbu protiv korupcije. Ovo podrazumijeva:

- Donošenje Zakona o formiranju nezavisne Agencije za borbu protiv korupcije, koji bi definisao način imenovanja članova Upravnog odbora i Direktora Agencije, njene nadležnosti i ovlašćenja.
- Izmjena Zakona o konfliktu interesa u cilju usklađivanja sa međunarodnim standardima, transfera nadležnosti sa Komisije za sprečavanje interesa na Agenciju i pojačavanja ovlašćenja Agencije. Posebno je značajno davanje širih istražnih ovlašćenja u ovoj oblasti, kao i mogućnosti izricanja prvostepene presude u pojedinim slučajevima.
- Izmjena Zakona o finansiranju političkih partija u cilju transfera nadležnosti kontrole finansijskih izvještaja, objavljivanja istih i provjere stvarnog imovinskog stanja lica obuhvaćenih zakonom na novu agenciju;
- Donošenje Zakona o integritetu u javnom sektoru i Zakona o lobiranju⁶²
- Zakonski urediti obavezu svih institucija da sarađuju sa Agencijom

62 Već u izradi (prim. aut)

javanje svih aktivnosti pobrojane u trećem scenariju, morala da ima stručne, administrativne, tehničke, finansijske i prostorne kapacitete. Da bi ovakva institucija zaista dala rezultate, potrebno je da se njenom stvaranju pristupi sa maksimalnom posvećenošću i da se eliminišu uvriježeni obrasci *ponašanja*, kao što je imenovanje po partijskoj pripadnosti, davanje djelimičnih ovlašćenja koja su inhibirana različitim zakonskim i podzakonskim aktima, izbjegavanje otvaranja slučajeva korupcije koji zadiru u najviše nivoe vlasti, uzimanje odluka institucija kao savjetodavnih mišljenja. Zakonske odredbe moraju biti praćene adekvatnim sankcijama i spremnošću da se iste primijene na sve koji krše zakon.

Ukoliko se ove pretpostavke ispune, rezultati u smanjivanju korupcije u Crnoj Gori neće izostati. Ako ovi preduslovi ostanu neispunjeni, Crna Gora će dobiti još jednu „ukrasnu“ instituciju koja troši novac poreskih obveznika i fingira rad, u cilju dobijanja političkih poena na međunarodnoj sceni.

BIBLIOGRAFIJA

I Publikacije i časopisi

“Državna izborna komisija - modeli za unaprjeđenje”, Centar za monitoring, 2009, Podgorica.

II Zakonski akti

Odluka o obrazovanju Komisije za utvrđivanje konflikta interesa i izboru predsjednika i članova Komisije (“Službeni list Republike Crne Gore”, broj 53/04 od 04.08.2004. godine)

Poslovnik o radu Komisije za sprječavanje sukoba interesa (“Službeni list Crne Gore 80/09”)

Pravila o postupku pred Komisijom za sprječavanje sukoba interesa (“Službeni list Crne Gore 80/09”)

Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave (“Sl. list Crne Gore”, br. 59/09 od 04.09.2009)

Zakoni o Budžetu 2009 (godina parlamentarnih izbora) i 2010;

Zakon o izboru odbornika i poslanika (“Sl. List RCG” br 56 /06).

Zakon o javnim nabavkama - („Službeni list RCG“, br. 46/2006).

Zakona o sprječavanju pranja novca i finansiranja terorizma (“sl. list cg”, br. 14/07 od 21. decembra 2007 i 4/08 od 17. januara 2008)

Zakon o sprječavanju sukoba interesa, („Sl. list Crne Gore“ br. 01/09, januar 2009.)

III Zvanični izvještaji

”Compliance report on Montenegro“ GRECO, usvojen na četrdesetom plenarnom zasjedanju, 5. decembar 2008, Strasbur

”Joint First and Second Evaluation Rounds Compliance Report on Montenegro”, adopted by GRECO at its 40th Plenary Meeting , Strasbourg, 1-5 December 2008,

„Public Integrity System - Assesment May 2009“ SIGMA,Brisel. 2009.

Šesti izvještaj Nacionalne komisije za praćenje inoviranog Akcionog plana za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, za period 01. jul-31. decembar 2009, februar 2010, Podgorica

IV Internet izvori i intervjuji

<http://www.mans.co.me> ;

<http://www.cgo-cce.org>;

<http://www.cemi.org.me>;

Informacije dobijene kroz intervjuje sa:

- Predsjednicom i članovima Centralne izborne komisije Bosne i Hercegovine i sa predstavnicom Transparency international-a iz Sarajeva;
- Predsjednikom Komisije za preprečevanje korupcije, i predsjednikom GRECO-a, g-dinom Dragom Kosom i sa predstavnicom slovenačke civilne organizacije Integriteta, Simonom Habić;
- Sekretarom DKS-a, g-đom Sofkom Pejovskom Dojčinovskom, kao i sa predsjednicom Transparency International-a Slađanom Tasevom, koja je bivša članica DKS-a;
- Šefom operativnog sektora Agencije, g-dinom Mentorom Borovcijem, i sa predstavnicima nevladine organizacije COHU sa Kosova;
- Članovima Odbora Agencije za borbu protiv korupcije u R. Srbiji: prof. Dr Čedomirom Čupićem i prof. dr. Radmilom Vasić, kao i sa predstavnicima NVO Transparentnost Srbija (Nenad Nenadić) i NVO CESID (Đorđem Vukovićem).
- Članovima Državne izborne Komsije.

BIOGRAFIJA AUTORA

Mr Zlatko Vujović, predsjednik UO Centra za monitoring



Zlatko Vujović je jedan od osnivača i predsjednik Centra za monitoring, član Nacionalne komisije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala i predsjednik Nevladinog samoregulatornog tijela.

Radno je angažovan kao saradnik u nastavi na Fakultetu političkih nauka u Podgorici na grupi predmeta: Partijski sistemi, Izborni sistemi, Komparativni partijski sistemi u Evropi, Izborni sistemi u Evropi i Izborni i partijski sistemi.

Na Fakultetu političkih nauka je koordinirao Politikološkim od 2006. do 2007., a nakon toga i smjerom Evropske studije do juna 2008. godine.

Diplomirao je na Pravnom fakultetu u Podgorici 2004. godine, a magistrirao na Fakultetu političkih nauka u Podgorici 2008. godine. Student je doktorskog studija «Komparativna politika» na Fakultetu političkih znanosti, na Sveučilištu u Zagrebu.

U svojim istraživačkim radovima bavi se pitanjima: kontrola izbornog procesa, izborni sistemi, partije i partijski sistemi, politička korupcija, korupcija u obrazovanju, proces donošenja odluka u EU, evropeizacija nacionalnih političkih partija kao i aspektima funkcionisanja Evropskog parlamenta.

Mr Ana Selic, Kordinator programa



Ana Selić je rođena 22. jula 1985. godine u Foči. Osnovne i specijalističke studije završila je 2007. godine na Fakultetu političkih nauka (smjer diplomacija i međunarodni odnosi) u Podgorici, a magistrirala je 2009. na Univerzitetu u Bolonji, u oblasti međunarodnih odnosa.

Trenutno radi na mjestu program koordinatora za korupciju u Centru za monitoring.

Mr Nikoleta Tomović



Nikoleta Tomović je rođena 15. februara 1985. godine u Podgorici. Saradnik je u nastavi na Humanističkim studijima Univerziteta Donja Gorica, na smjeru diplomacija i međunarodni odnosi i smjeu bezbjednost. Ujedno, zaposlena je u Ministarstvu odbrane Crne Gore, kao savjetnik u Kabinetu ministra. U CEMI-je zaposlena kao spoljni saradnik.

Diplomirala je na Fakultetu političkih nauka u Podgorici, na smjeru diplomacija i međunarodni odnosi. 2008. godine magistrirala je na Fakultetu političkih nauka u Podgorici, na smjeru Evropske studije. Uporedno, završila je Master iz oblasti saradnje u Jadransko-Jonskoj regiji na Univerzitetu u Bolonji. Trenutno je doktorant na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu, na katedri za evropske i međunarodne studije.

Centar za monitoring CEMI

tel/fax: +382 (0) 265 929

e-mail: cemi@t-com.me

www.cemi.org.me

