



ANTIKORUPCIJSKE REFORME U CRNOJ GORI 2024-2025

POGLAVLJE 23 - ZAVRŠNO MJERILO 2



ANTIKORUPCIJSKE REFORME U CRNOJ GORI 2024-2025

POGLAVLJE 23 - ZAVRŠNO MJERILO 2

ANTIKORUPCIJSKE REFORME U CRNOJ GORI 2024-2025

POGLAVLJE 23 - ZAVRŠNO MJERILO 2



Izdavač:

Centar za monitoring i istraživanje CeMI
Bulevar Josipa Broza 23a, Podgorica
email: info@cemi.org.me
www.cemi.org.me

Urednik:

dr Zlatko Vujović

Autori:

dr Nemanja Stankov
Luka Pavićević

Godina izdanja:

Mart 2026



Publikacija je finansirana iz granta Vlade Sjedinjenih Američkih Država. Izneseni stavovi, nalazi i zaključci pripadaju isključivo autorima i ne predstavljaju nužno stavove Vlade Sjedinjenih Američkih Država.

SADRŽAJ

UVOD	7
INSTITUCIONALNI OKVIR	9
1.1 SKUPŠTINA CRNE GORE - ODBOR ZA ANTIKORUPCIJU	9
1.2.1 NACIONALNI SAVJET ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE	10
1.2.2 SAVJET ZA VLADAVINU PRAVA	13
1.3 PREVENCIJA KORUPCIJE - AGENCIJA ZA SPREČAVANJE KORUPCIJE	15
1.4. REPRESIJA KORUPCIJE NA VISOKOM NIVOU - SPECIJALNO DRŽAVNO TUŽILAŠTVO	17
1.5 EVROPSKA INTEGRACIJA – PREGOVARAČKA RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 23	19
STRATEŠKI I ZAKONODAVNI OKVIR	21
2.1 STRATEŠKI OKVIR	21
2.2 ZAKONODAVNI OKVIR	23
INSTITUCIONALNO-POLITIČKI KONTEKST U CRNOJ GORI	29
PREGLED IMPLEMENTACIJE ANTIKORUPCIJSKIH AKTIVNOSTI IZ ZAVRŠNOG MJERILA 2 AKCIONOG PLANA ZA POGLAVLJE 23 - PRAVOSUĐE I TEMELJNA PRAVA	33
2.1 OPERATIVNI KAPACITETI ANTIKORUPCIJSKIH TIJELA I PRAVOSUDNIH INSTITUCIJA: VIDLJIV NAPREDAK, ALI BEZ PUNE INSTITUCIONALNE STABILIZACIJE	34
2.2 BILANS ISTRAGA, OPTUŽENJA I PRESUDA U SLUČAJEVIMA KORUPCIJE: IZMEĐU DJELIMIČNOG NAPRETKA I IZOSTANKA STABILNOG TRENDRA	38

2.3 FINANSIJSKE ISTRAGE I ODUZIMANJE IMOVINE: NAJVEĆI POMACI U PRIVREMENIM MJERAMA, ALI I DALJE SKROMNI REZULTATI TRAJNOG ODUZIMANJA	42
2.4 PREVENCIJA KORUPCIJE I INSTITUCIONALNA NEZAVISNOST ASK-A: STRATEŠKI RAZVOJ POSTOJI, ALI KLJUČNE ZAKONODAVNE PROMJENE KASNE	46
2.5 STRATEŠKI OKVIR ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE: DJELIMIČNA OPERACIONALIZACIJA, ALI JOŠ BEZ PUNOG PREVODA U SISTEMSKE REZULTATE	49
2.6 FINANSIRANJE POLITIČKIH SUBJEKATA I IZBORNIH KAMPANJA: NORMATIVNI POMAK BEZ PUNE USKLAĐENOSTI SA EVROPSKIM STANDARDIMA	51
PREPORUKE	53

UVOD

Ova studija je izrađena u okviru projekta “Digni glas: Za Crnu Goru bez korupcije”, koji sprovodi Centar za monitoring i istraživanje (CeMI) uz podršku Biroa Stejt dipartmenta za borbu protiv međunarodne trgovine drogom i sprovođenje zakona (INL) pri ambasadi SAD u Crnoj Gori. Studija je posvećena analizi implementacije antikorupcijskih aktivnosti sadržanih u završnom mjerilu 2 poglavlja 23 – Pravosuđe u temeljna prava. Cilj studije je da pruži pregled najvažnijih normativnih i strateških promjena, kao i institucionalnog razvoja uključujući ulogu ključnih tijela poput Agencije za sprečavanje korupcije (ASK), Specijalnog državnog tužilaštva (SDT), kao i drugih institucija uključenih u prevenciju i represiju korupcije.

Analiza obuhvata i rezultate rada institucija u ključnim segmentima sistema borbe protiv korupcije, uključujući administrativne postupke, krivične istrage i optuženja u predmetima visoke korupcije, kao i sudske postupke pred specijalizovanim odjeljenjima sudova. Poseban fokus stavljen je na finansijske istrage, privremeno i trajno oduzimanje imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću, kao i na institucionalne i kadrovske kapacitete organa nadležnih za sprovođenje ovih postupaka.

Kao širi okvir, studija analizira ove procese u kontekstu pregovora Crne Gore sa Evropskom unijom, odnosno ispunjavanja obaveza iz Poglavlja 23 – Pravosuđe i temeljna prava, sa posebnim fokusom na završno mjerilo 2 koje se odnosi na borbu protiv korupcije. U tom smislu analiziran je i stepen realizacije aktivnosti iz Akcionog plana za ispunjenje završnih mjerila u Poglavlju 23, kao i institucionalni kapaciteti, ostvareni rezultati i ključni izazovi

u uspostavljanju održivog i vjerodostojnog bilansa rezultata u borbi protiv korupcije.

Metodološki, studija se zasniva na analizi zvaničnih dokumenata, zakona i podzakonskih akata, izvještaja domaćih i međunarodnih institucija i organizacija, kao i podataka prikupljenih kroz zahtjeve za slobodan pristup informacijama i analizu medijskih sadržaja.

INSTITUCIONALNI OKVIR

Institucionalni okvir za borbu protiv korupcije u Crnoj Gori čini niz tijela organizovanih na više nivoa. Na legislativnom nivou funkcioniše Odbor za antikorupciju u Skupštini Crne Gore. U domenu implementacije, sistem je organizovan kroz preventivni dio (Agencija za sprečavanje korupcije), represivni dio (npr. Specijalno državno tužilaštvo za oblast visoke korupcije), dok je monitoring i koordinacija aktivnosti dodijeljena političkim tijelima poput Nacionalnog savjeta za borbu protiv korupcije i Savjeta za vladavinu prava. Dodatno, antikorupcijske aktivnosti sastavni su dio odgovora na zahtjeve proistekle iz integracionog procesa Crne Gore u Evropsku uniju, za čiju je koordinaciju zadužena Pregovaračka radna grupa za Poglavlje 23.

1.1 SKUPŠTINA CRNE GORE - ODBOR ZA ANTIKORUPCIJU

Parlament Crne Gore, zajedno sa Vladom, ima ključnu ulogu u oblikovanju zakonodavnog i strateškog okvira za borbu protiv korupcije. Parlament učestvuje u uspostavljanju opštih antikorupcijskih politika, ali i vrši nadzornu funkciju nad radom drugih državnih institucija, organizacija i društvenih aktera uključenih u prevenciju i suzbijanje korupcije. Pored plenarnog rada Skupštine, najvažniju ulogu u ovom procesu ima Odbor za antikorupciju.

Odbor za antikorupciju ima mandat da prati i analizira rad državnih organa i institucija u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala, razmatra probleme u primjeni relevantnog za-

konodavstva, predlaže mjere za unapređenje strategija, akcionih planova i drugih antikorupcijskih dokumenata, te razmatra predstavljanje građana i upućuje ih nadležnim institucijama u skladu sa Poslovníkom Skupštine Crne Gore. Upravo kroz ove nadležnosti Odbor bi trebalo da predstavlja centralni parlamentarni mehanizam za nadzor i unapređenje antikorupcijskih politika. U trenutku izrade ove analize Odbor za antikorupciju nema predsjednika, nakon što je dosadašnji predsjednik Odbora, poslanik Jevto Eraković, podnio ostavku na tu funkciju u martu 2026.godine.¹

1.2.1 NACIONALNI SAVJET ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE

Aktuelni saziv Nacionalnog savjeta za borbu protiv korupcije uspostavljen je u februaru 2024. godine usvajanjem odluke Vlade Crne Gore kojom su definisani mandat, sastav i osnovne smjernice za rad ovog tijela. Savjet ima koordinacionu ulogu u sistemu borbe protiv korupcije i zadužen je za razvoj i praćenje strateških politika u ovoj oblasti. U tom kontekstu, jedan od ključnih zadataka Savjeta bio je izrada i usvajanje Strategije za borbu protiv korupcije 2024-2028, čime je popunjena višegodišnja praznina u strateškom okviru, s obzirom na to da je prethodna strategija bila na snazi u periodu 2010–2014. godine. Strategija je usvojena u junu 2024. godine zajedno sa Akcionim planom za period 2024–2025, uz ozbiljne nedostatke u njenom sadržaju, posebno u dijelu procjene početnog stanja, usklađivanja i definisanja

¹ Vijesti, Eraković podnio ostavku na mjesto predsjednika Odbora za antikorupciju. Dostupno na: <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/799388/erakovic-podnio-ostavku-na-mjesto-predsjednika-odbora-za-antikorupciju>

mjerljivih indikatora za praćenje implementacije aktivnosti.² Za potrebe praćenja implementacije Strategije, Savjet je formirao Operativni tim za pružanje pomoći Savjetu. Osnovni zadaci Operativnog tima su prikupljanje informacija o aktivnostima koji se odnose na sprovođenje Strategije i Akcionog plana za sprovođenje strategije za period 2024-2025. godina, davanje smjernica i preporuka za praćenje i realizaciju obaveza definisanih strategijom i akcionim planom, te redovno izvještavanje Savjetu o svom radu.³ Savjet je u februaru 2026. godine, usvojio Izvještaj o implementaciji akcionog plana 2024-2025, i usvojio Akcioni plan za period 2026-2027. godine.⁴

Rad Nacionalnog savjeta za borbu protiv korupcije prati izražen nedostatak transparentnosti, posebno u pogledu dostupnosti informacija o njegovim aktivnostima i donesenim zaključcima. Iako Savjet ima važnu koordinacionu ulogu u sprovođenju antikorupcijskih politika, javnost ima veoma ograničen uvid u njegov rad. Na zvaničnom sajtu Vlade Crne Gore informacije o radu Savjeta objavljuju se sporadično i bez kontinuiteta. Na primjer, javno dostupno saopštenje o radu Savjeta odnosi se na treću sjednicu održanu u februaru 2025. godine, nakon čega sljedeća objavljena informacija o radu Savjeta dolazi tek nakon više od godinu dana, povodom trinaeste sjednice održane u februaru 2026. godine.⁵ U međuvremenu nijesu objavljivane informacije

2 CeMI, Tehnički izvještaj o ispunjenosti Akcionog plana i Strategije borbe protiv korupcije 2024-2028. Dostupno na: <https://cemi.org.me/me/post/tehnicki-izvjestaj-o-ispunjenosti-akcionog-plana-i-strategije-borbe-protiv-korupcije-2024-2028-1307>

3 Vlada Crne Gore, Odluka o izmjenama i dopuni Odluke o obrazovanju Nacionalnog savjeta za borbu protiv korupcije. Dostupno na: <https://wapi.gov.me/download-preview/cb4693bf-65a0-4401-9677-c8d0c8f4c0c8?version=1.0>.

4 Dostupno na: <https://www.gov.me/clanak/odrzana-trinaesta-sjednica-nacionalnog-savjeta-za-borbu-protiv-korupcije>

5 Dostupno na: <https://www.gov.me/vlada-crne-gore/nacionalni-savjet-za-borbu-protiv-korupcije-na-visokom-nivou>

o održanim sjednicama, zapisnici, zaključci niti drugi relevantni dokumenti (s izuzetkom tematske sjednice o aferi Telekom)⁶, što značajno otežava praćenje rada ovog tijela i ocjenu njegovog doprinosa sprovođenju antikorupcijskih politika.

U skladu sa Odlukom o obrazovanju Nacionalnog savjeta za borbu protiv korupcije („Službeni list CG“, br. 016/24)⁷ Savjet čine predsjednik, potpredsjednik i 22 člana: Potpredsjednik Vlade za politički sistem, pravosuđe i antikorupciju – **Predsjednik Savjeta**, Ministar pravde – **Zamjenik predsjednika Savjeta**, Potpredsjednik Vlade za rad, obrazovanje, zdravstvo, i socijalu, Ministar unutrašnjih poslova, Ministar finansija, Ministar prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, Ministar javne uprave, Ministar turizma, ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera, Ministar energetike i rudarstva, Ministar poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Direktor Agencije za sprečavanje korupcije, Direktor Agencije za nacionalnu bezbjednost, Direktor Poreske uprave, Direktor Uprave carina, Vrhovni državni tužilac, Glavni specijalni tužilac, predsjednik Vrhovnog suda Crne Gore, predstavnik Privredne komore Crne Gore, predstavnik Zajednice opština Crne Gore, predstavnik Crnogorske akademije nauka i umjetnosti, tri predstavnika nevladinog sektora.

6 Dostupno na: <https://www.gov.me/clanak/savjet-za-borbu-protiv-korupcije-drzava-da-preuzme-gonjenje-u-aferi-telekom>

7 Službeni list Crne Gore, br. 016/24. Dostupno na: <https://www.sluzbenilist.me/propisi/DDF626FA-5EB8-4360-8314-52DD8A98123C?page=1>

1.2.2 SAVJET ZA VLADAVINU PRAVA

Savjet za vladavinu prava osnovan je u aprilu 2023. godine⁸ odlukom 43. Vlade Crne Gore kao konsultativno i koordinaciono tijelo sa zadatkom da prati i usmjerava implementaciju obaveza u okviru pregovaračkih poglavlja 23 (pravosuđe i temeljna prava) i 24 (pravda, sloboda i bezbjednost). Sa značajnim kašnjenjem, novi saziv Savjeta počeo je sa radom tek u januaru 2025. godine.

Odlukom o izmjeni odluke o obrazovanju Savjeta iz februara 2025. godine njegov sastav je proširen, tako da Savjet čine predsjednik, zamjenik predsjednika i predstavnici ključnih institucija sistema vladavine prava.⁹ U njegov sastav uključeni su potpredsjednik Vlade zadužen za politički sistem, pravosuđe i antikorupciju kao predsjednik Savjeta, ministarka evropskih poslova kao zamjenica predsjednika, predsjednica Vrhovnog suda, predsjednica Ustavnog suda, predsjednik Sudskog savjeta, vrhovni državni tužilac, glavni specijalni tužilac, ministar pravde, ministar unutrašnjih poslova, ministar ljudskih i manjinskih prava, direktor Uprave policije, vršilac dužnosti direktora Agencije za sprečavanje korupcije, glavni pregovarač za EU integracije, pregovaračica za klaster I i šefica pregovaračke grupe za poglavlje 23, zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore i predstavnik nevladinog sektora. Savjet za vladavinu prava ima nadležnosti da:

- prati realizaciju obaveza iz poglavlja 23 - Pravosuđe i temeljna prava i 24 - Pravda, sloboda i bezbjednost u procesu pris-

⁸ Vlada Crne Gore, Odluka o obrazovanju Savjeta za vladavinu prava. Dostupno na: <https://wapi.gov.me/download-preview/c83d4712-9150-4176-941a-6d2b589bce57?version=1.0>

⁹ Vlada Crne Gore, Odluka o izmjeni Odluke o obrazovanju Savjeta za vladavinu prava. Dostupno na: <https://wapi.gov.me/download-preview/8eb8904d-a1d3-468c-be93-e7e347925273?version=1.0>

tupanja Crne Gore Evropskoj uniji, u skladu s preporukama ministra/ke evropskih poslova i pregovarača/ice za klaster 1 – Temeljna poglavlja;

- prati realizaciju obaveza u cilju ispunjenja završnih mjerila u poglavljima 23 – Pravosuđe u temeljna prava i 24 – Pravda, sloboda i bezbjednost;
- razmatra razloge za kašnjenje u realizaciji obaveza i daje preporuke državnim organima, organima državne uprave i drugim organima i institucijama za hitno postupanje u cilju realizacije obaveza iz poglavlja 23 – Pravosuđe u temeljna prava i 24 – Pravda, sloboda i bezbjednost;
- vrši druge poslove, u skladu s Odlukom o uspostavljanju strukture za pregovore o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji.

Iako Savjet ima važnu koordinacionu i nadzornu ulogu u praćenju reformi u oblasti vladavine prava, njegov rad prati ograničen nivo transparentnosti. Informacije o sjednicama, raspravama i zaključcima Savjeta nijesu sistematski dostupne javnosti, što otežava praćenje njegovih aktivnosti i procjenu doprinosa implementaciji reformi.¹⁰ Ovaj nedostatak transparentnosti posebno je značajan u kontekstu antikorupcijskih politika i procesa evropskih integracija. Iz perspektive završnog mjerila 2 u okviru Poglavlja 23, koje se odnosi na efikasno sprovođenje i praćenje antikorupcijskih politika, transparentnost rada tijela koja imaju koordinacionu i nadzornu funkciju predstavlja ključni element kredibiliteta reformskog procesa.

¹⁰ Dostupno na: <https://www.gov.me/vlada-crne-gore/savjet-za-vladu-vinu-prava>

1.3 PREVENCIJA KORUPCIJE - AGENCIJA ZA SPREČAVANJE KORUPCIJE

Agencija za sprečavanje korupcije predstavlja centralnu instituciju u sistemu prevencije korupcije u Crnoj Gori. Agencija je počela sa radom 1. januara 2016. godine i uspostavljena je kao nezavisno i samostalno tijelo za borbu protiv korupcije, u skladu sa standardima Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije (UNCAC) i relevantnim međunarodnim antikorupcijskim standardima. Osnivanje Agencije, podrazumijevalo je objedinjavanje nadležnosti nekoliko prethodnih institucija, uključujući Upravu za antikorupcijsku inicijativu, Komisiju za sprečavanje sukoba interesa, kao i dijela nadležnosti Državne izborne komisije u oblasti kontrole finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja.

Rad Agencije uređen je kroz tri ključna zakona: **Zakon o sprečavanju korupcije, Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja i Zakon o lobiranju**. Ovaj zakonodavni okvir definiše nadležnosti Agencije, ali i mehanizme koji treba da obezbijede njenu institucionalnu autonomiju, transparentnost rada i odgovornost prema javnosti i Skupštini Crne Gore.

Upravljačku strukturu Agencije čine direktor i Savjet Agencije. Direktor/ica zastupa i predstavlja Agenciju, organizuje i odgovara za rad Agencije, donosi odluke, daje mišljenja i preporuke, preduzima druge mjere iz nadležnosti Agencije i obavlja i druge poslove, u skladu sa zakonom. Savjet ima nadzornu funkciju nad radom Agencije i sastoji se od pet članova koje bira Skupština Crne Gore na predlog nadležnog skupštinskog odbora, nakon sprovedenog javnog konkursa. Savjet raspisuje javni poziv za izbor direktora Agencije, donosi odluku o njegovom imenovanju (na osnovu javnog oglasa glasovima 4 od 5 članova Savjeta), kao i o eventualnom razrješenju. Postupci izbora i odlučivanja os-

mišljeni su tako da obezbijede transparentnost i javnost procesa, uz nastojanje da se smanji mogućnost političkog ili institucionalnog uticaja na rad Agencije. Ni nakon tri javna oglasa tokom 2025. i 2026. godine, Savjet agencije nije uspio izabrao direktora agencije u punom mandatu, što ozbiljno ugražava nezavisnot i integritet institucije. Agencija za sprečavanje korupcije je u v.d. stanju od avgusta 2024. godine.

Savjet takođe predlaže nacrt budžeta Agencije, koji se Skupštini dostavlja preko nadležnog skupštinskog odbora, dok Agencija redovno podnosi izvještaje o svom radu Skupštini Crne Gore. Na ovaj način uspostavlja se institucionalni okvir koji kombinuje operativnu nezavisnost Agencije sa mehanizmima parlamentarnog nadzora nad njenim radom.

Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji koji je usvojen u oktobru 2024. godine, sistematizovano je 98 radnih mjesta, od kojih su, na početku 2026. godine popunjena 62 radna mjesta. U pogledu horizontalne organizacije, rad ASK-a je organizovan kroz nekoliko ključnih sektora i to: 1. *Sektor za kontrolu javnih funkcija i političke finansije*; 2. *Sektor za prevenciju korupcije i prijave zviždača*; 3. *Sektor za vođenje postupaka iz nadležnosti Agencije*. Kroz ova tri sektora, Agencija sprovodi mjere i radnje iz svoje nadležnosti:

- Utvrđivanje sukoba interesa kod funkcionera i poduzimanje mjera za njegovo sprečavanje
- Kontrola ograničenja u obavljanju javnih funkcija
- Nadzor primanja poklona, sponzorstava i donacija
- Provjera podataka iz Izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera
- Davanje mišljenja i preporuka u slučajevima ugrožavanja javnog interesa i zaštite zviždača
- Praćenje, davanje preporuka i procjena efektivnosti Planova

integriteta

- Donošenje pravnih akata u domenima svoje nadležnosti; inicijativa za izmjenu i dopunu zakona radi smanjenja rizika od korupcije i usklađivanja sa međunarodnim standardima
- Pokretanje i vođenje postupaka za povrede zakona, saradnja sa institucijama i vođenje evidencija i registara
- Izdavanje prekršajnih naloga, pokretanje prekršajnog i drugih postupaka
- Organizovanje edukativnih, istraživačkih i preventivnih antikorupcijskih aktivnosti te međunarodna i regionalna saradnja u oblasti prevencije korupcije
- Nadzor lobiranja; kontrola finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja, u skladu sa posebnim zakonima.

1.4. REPRESIJA KORUPCIJE NA VISOKOM NIVOU - SPECIJALNO DRŽAVNO TUŽILAŠTVO

Specijalno državno tužilaštvo (SDT) predstavlja ključnu instituciju u sistemu represije korupcije na visokom nivou i borbe protiv organizovanog kriminala u Crnoj Gori. Specijalno državno tužilaštvo je uspostavljeno Zakonom o Specijalnom državnom tužilaštvu i počelo je sa radom u julu 2015. godine, sa ciljem jačanja kapaciteta države za procesuiranje najsloženijih oblika kriminaliteta, uključujući visoku korupciju i organizovani kriminal. Nadležnost SDT-a obuhvata krivična djela organizovanog kriminala, bez obzira na zapriječenu kaznu, kao i slučajeve visoke korupcije, posebno kada su u njih uključeni državni službenici¹¹

¹¹ Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o Specijalnom državnom tužilaštvu iz juna 2024. godine, precizirana je nadležnost SDT-a uvođenjem definicije „visokog javnog funkcionera“. Službeni list Crne Gore, br. 54/2024. Dostupno na: <https://www.sluzbenilist.me/propisi/730525E2-D917-49E4-8CF1-B37418490EB0?page=1>

ili kada je ostvarena značajna imovinska korist. Pored toga, SDT postupa u predmetima pranja novca, terorizma, ratnih zločina i krivičnih djela protiv izbornih prava.

Glavnog specijalnog tužioca i specijalne tužioce bira Tužilački savjet na osnovu javnog konkursa, na predlog Vrhovnog državnog tužioca. Mandat glavnog specijalnog tužioca traje pet godina, dok se specijalni tužioci biraju na neodređeno vrijeme, pod uslovom da imaju najmanje četiri godine prethodnog iskustva u pravosuđu kao državni tužioci ili sudije. Prema trenutnoj organizacionoj strukturi, SDT ima sistematizovana mjesta za glavnog i 20 specijalnih državnih tužilaca,¹² a krajem 2025. godine, ukupno 14 tužilaca je angažovano u SDT-u (glavni specijalni tužilac, osam specijalnih tužilaca, i pet državnih tužilaca upućenih u državno tužilaštvo).¹³ S ciljem kompletiranja kadrovskih kapaciteta SDT-a, Planom slobodnih tužilačkih mjesta, za period mart 2026- mart 2028. godina, Tužilački savjet predvidio je raspisivanje javnog oglasa za pupunu osam pozicija u SDT-u.¹⁴

Operativni rad SDT-a oslanja se na saradnju sa posebnim policijskim odjeljenjima. U skladu sa Zakonom o Specijalnom državnom tužilaštvu,¹⁵ policijske poslove u predmetima iz njegove nadležnosti obavljaju službenici specijalizovanog Policijskog odjeljenja, koje djeluje u okviru Uprave policije. Rukovodioca

12 Službeni list Crne Gore, br. 103/2025, Odluka o izmjeni Odluke o broju državnih tužilaca. Dostupno na: <https://www.sluzbenilist.me/cyr/propisi/118D4AD1-1503-424D-A6CD-2207BFCA99F2>

13 Specijalno državno tužilaštvo, Izvještaj o radu za 2025. godinu. Dostupno na: <https://tuzilastvo.me/wp-content/uploads/2026/02/Tu-S-III-12-br.-1-26-lzvjestaj-o-radu-za-2025.-godinu-9.-februar-2026-2.pdf>

14 Dostupno na: <https://tuzilastvo.me/tuzilastva/donijet-plan-slobodnih-tuzilackih-mjesta-za-period-mart-2026-mart-2028-godina/>

15 Službeni list Crne Gore, br. 10/2015, 53/2016 i 54/2024.

ovog odjeljenja imenuje direktor Uprave policije uz saglasnost glavnog specijalnog tužioca, čime se nastoji obezbijediti funkcionalna koordinacija između tužilaštva i policije u istragama kompleksnih krivičnih djela.

1.5 EVROPSKA INTEGRACIJA - PREGOVARAČKA RADNA GRUPA ZA POGHLAVLJE 23

U kontekstu procesa evropske integracije, reforme u oblasti vladavine prava imaju centralno mjesto u pregovorima Crne Gore sa Evropskom unijom. U tom okviru posebnu ulogu imaju Pregovaračka radna grupa za Poglavlje 23 – Pravosuđe i temeljna prava (Klaster I), kao i Ministarstvo evropskih poslova, koje na nacionalnom nivou koordinira cjelokupan pregovarački proces sa Evropskom unijom. Konstitutivna sjednica aktuelne Pregovaračke radne grupe za poglavlje 23 – Pravosuđe i temeljna prava održana je u martu 2023. godine u Podgorici.¹⁶ Nakon dobijanja pozitivnog IBAR izvještaja u ljeto 2024. godine, fokus rada ove grupe usmjeren je na pripremu i praćenje sprovođenja Akcionog plana za ispunjavanje završnih mjerila u poglavlju 23. U cilju usaglašavanja aktivnosti na ispunjenju završnih mjerila, Pregovaračka radna grupa je tokom decembra 2024. godine održala niz tematskih sjednica posvećenim pojedinačnim mjerilima. U tom kontekstu, održana je i dvodnevna tematska sjednica posvećena završnom mjerilu 2 - borba protiv korupcije.¹⁷ Fokus sjednice bio je na kreiranju aktivnosti koje će voditi do održivog bilansa rezultata, posebno u oblasti borbe protiv visoke korupcije, finansijskih

16 Zapisnik br. 04/1-905/23-1439. Dostupno na: <https://www.eu.me/download/1662/23-pravosudje-i-temeljna-prava/30129/zapisnik-s-konstitutivne-sjednice-prg23-1-iii-24.pdf>

17 Zapisnik br. 04/1-905/25-744. Dostupno na: <https://www.eu.me/download/1662/23-pravosudje-i-temeljna-prava/33269/zapisnik-s-tematske-sjednice-prg-23-borba-protiv-korupcije-23-i-26-xii-24.pdf>

istraga, kao i privremenog i trajnog oduzimanja imovine stečene kriminalnom djelatnošću. Nakon finalizacije dokumenta, isti je upućen na javne konsultacije tokom januara i februara 2025. godine, a usvojen je na Vladi 25. aprila 2025. godine.¹⁸

U pogledu monitoringa i izvještavanja, Radna grupa uvela je polugodišnji režim izvještavanja o sprovođenju Akcionog plana, a prvi izvještaj razmatran je na sjednici 4. jula 2025. godine. Na istoj sjednici razmatran je i stepen realizacije obaveza iz Programa pristupanja 2025–2026, pri čemu je konstatovano da je u prvoj polovini 2025. godine realizovano manje od 20% obaveza u poglavlju 23. Stepenn realizacije donekle je unaprijeđen, pa je izvještaj za drugi implementacioni period konstatovao 57.26% realizacije dospelih aktivnosti, a konkretno u okviru završnog mjerila 2 – borba protiv korupcije, stepenn realizacije je dostigao 64.51%.¹⁹ Oba izvještaja upućuju na neophodnost intenziviranja dinamike rada nadležnih institucija, kao i pregovaračke radne grupe, pogotovo u kontekstu izmjene rokova za implementaciju aktivnosti koji je pomjeren sa III na II kvartal 2026. godine.²⁰

18 Akcioni plan za ispunjavanja završnih mjerila u pregovaračkom poglavlju 23 – Pravosuđe i temeljna prava. Dostupno na: <https://www.eu.me/download/1662/23-pravosudje-i-temeljna-prava/34073/25-iv-25-akcioni-plan-za-ispuanjavanje-završnih-mjerila-u-pregovaračkom-poglavlju-23-2.pdf>

19 Vlada Crne Gore, Ministarstvo evropskih poslova, Izvještaj o realizovanim aktivnostima iz Akcionog plana za ispunjavanje završnih mjerila u pregovaračkom poglavlju 23 – Pravosuđe i temeljna prava za izvještajni period jul – decembar 2025., Dostupno na: <https://wapi.gov.me/download-preview/9827c17e-0259-4fce-893e-e02a33f32889?version=1.0#page=4.12>

20 Zapisnik br. 04/1-905/26-163, str. 4. Dostupno na: <https://www.eu.me/download/1662/23-pravosudje-i-temeljna-prava/37101/zapisnik-sa-sjednice-prg-od-22-decembra-2025-godine.pdf>

STRATEŠKI I ZAKONODAVNI OKVIR

2.1 STRATEŠKI OKVIR

Crna Gora je u junu 2024. usvojila Strategiju za borbu protiv korupcije 2024–2028²¹ sa pratećim Akcionim planom za period 2024–2025, čime je poslije gotovo decenije obnovljen krovni strateški okvir u ovoj oblasti. U samom dokumentu eksplicitno je navedno navodi da je usvajanje Strategije vezano za obaveze iz pregovaračkog Poglavlja 23, dok je Evropska komisija u izvještajima za 2024. i 2025. ocijenila da je strateški okvir unaprijeđen, ali da preostaju izazovi u pogledu njene primjene i implementacije.²² Prije usvajanja ove Strategije, Crna Gora je dugo funkcionisala bez jedinstvenog nacionalnog antikorupcijskog dokumenta. Prethodna Strategija za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala 2010–2014 istekla je bez obezbjeđivanja strateškog kontinuiteta, a praznina je djelimično popunjavana kroz Akcioni plan za Poglavlje 23 i njegov aneks – Operativni dokument za sprečavanje korupcije u oblastima od posebnog rizika, usvojen 2016. godine. U stuktturnom smislu, Strategija se bazira na dostizanju opšteg cilja izgradnje dugoročnog i efikasnog sistema borbe protiv korupcije i tri strateška cilja: (1) jačanje integriteta i odgovornosti javnog sektora; (2) vladavina prava kroz efikasnije istrage i sankcionisanje korupcije; (3) te snaženje nacionalne i

21 Vlada Crne Gore, Nacionalni savjet za borbu protiv korupcije, Strategija za borbu protiv korupcije 2024-2028. Dostupno na: <https://wapi.gov.me/download/ba7be192-562f-4f3d-89ce-65e7eb58938e?version=1.0>

22 Commision Staff Working Document, Montenegro 2025 Report. Dostupno na: https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/9ae69ea7-81d6-4d6a-a204-bd32a379d51d_en?filename=montenegro-report-2025.pdf

međunarodne saradnje i javne svijesti.

Proceduralno, Strategija je pripremana kroz rad Nacionalnog savjeta za borbu protiv korupcije i radne grupe obrazovane u martu 2024, a zvanična javna rasprava otvorena je 9. aprila 2024. i trajala je 20 dana. Konsultativna procedura formalno je sprovedena, ali dostupna zvanična dokumentacija prije svega potvrđuje minimum procesnih koraka – javnu raspravu i objavu izvještaja – dok je suštinski uticaj na sadržinu dokumenta ostao ograničen. Tome svjedoči i niz analiza objavljenih nakon usvajanja Strategije, koji identifikuju brojne nedostatke u pogledu analize stanja, definicije aktivnosti i indikatora, kao i već pomenute poteškoće u formalnoj implementaciji predviđenih aktivnosti. Prema zvaničnom izvještaju o realizaciji Akcionog plana za 2024–2025, do 31. decembra 2025. od 85 dospelih aktivnosti realizovano je 43 (50.6%), djelimično 18, nerealizovano 13, dok za 11 aktivnosti status nije bio unijet.²³ Najslabiji rezultat ostvaren je u okviru prvog strateškog cilja, koji se odnosi na prevenciju i integritet javnog sektora (42.59%), u okviru drugog cilja postignuti stepen realizacije je 69,23 %, dok je kod trećeg 61,11%. S tim u vezi, ne iznenađuje ocjena Evropske komisije da monitoring i izvještavanje Operativnog tima pri Nacionalnom savjetu ostaju problematični i da Savjet treba da preuzme aktivniju ulogu, uz hitno razjašnjenje svog unutrašnjeg ustrojstva, plana rada i resursa.²⁴ Početkom 2026. godine, u februaru, usvojen je Akcioni plan za 2026-2027 godinu.

23 Nacionalni savjet za borbu protiv korupcije, Izvještaj o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije 2024-2025. Dostupno na: <https://wapi.gov.me/download/a9183058-297f-4422-9c9d-1a805446e-9d3?version=1.0>

24 Commission Staff Working Document, Montenegro 2025 Report, str. 37. Dostupno na: https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/9ae69ea7-81d6-4d6a-a204-bd32a379d51d_en?filename=montenegro-report-2025.pdf

2.2 ZAKONODAVNI OKVIR

Normativni okvir za prevenciju korupcije u Crnoj Gori zasniva se na tri ključna zakona: **Zakonu o sprečavanju korupcije**,²⁵ **Zakonu o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja** i **Zakonu o lobiranju**. Ovi propisi zajedno čine osnovu za funkcionisanje sistema prevencije korupcije, pri čemu je Agencija za sprečavanje korupcije centralna institucija zadužena za njihovu primjenu i nadzor. Normativni okvir uređuje pitanja sukoba interesa, kontrole imovine i prihoda javnih funkcionera, transparentnosti finansiranja političkih partija i izbornih kampanja, kao i odnose između donosilaca odluka i interesnih grupa kroz regulaciju lobiranja.

Najvažniji element ovog sistema predstavlja **Zakon o sprečavanju korupcije** („Službeni list Crne Gore“, br. 53/14, 42/17, 73/23 i 54/24), koji uređuje mjere za sprečavanje sukoba interesa, ograničenja u vršenju javnih funkcija, obavezu prijavljivanja imovine i prihoda javnih funkcionera, kao i zaštitu zviždača koji prijavljuju prijetnje javnom interesu. Ovaj zakon definiše korupciju kao zloupotrebu službenog, poslovnog ili društvenog položaja ili uticaja radi sticanja lične ili tuđe koristi. Posljednje izmjene zakona usvojene su u junu 2024. godine u okviru tzv. IBAR zakonodavnog paketa, kojim je Crna Gora nastojala da ispuní privremena mjerila u pregovorima sa Evropskom unijom. Tokom 2025. godine Ministarstvo pravde započelo je pripremu novih izmjena zakona, koje bi trebalo dodatno unaprijediti sistem kontrole imovine i jačanje kapaciteta ASK-a. Predložene izmjene uključuju obavezu prijavljivanja digitalne imovine javnih funk-

25 Očekuje se usvajanje posebnog Zakona o zviždačima tokom 2026. godine, koji će postati dio ključne normative koja uređuje nadležnosti i oblast rada Agencije za sprečavanje korupcije.

cionera, uvođenje novih mehanizama provjere imovinskih kartona – uključujući pristup podacima o prilivima na bankovnim računima funkcionera i članova njihovog domaćinstva – kao i dodatno jačanje institucionalnih nadležnosti i resursa Agencije. Nakon sprovedene javne rasprave početkom 2025. godine, predlog je upućen Evropskoj komisiji na mišljenje, a zaključno sa februarom 2026. godine zvaničan stav komisije nije prezentovan crnogorskoj javnosti, niti postoje procjene kada bi se (i u kom obliku) zakon mogao naći u skupštinskoj proceduri.

Drugi važan segment zakonodavnog okvira odnosi se na **Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja (Službeni list Crne Gore, br. 3/20 i 38/20 i 81/25)**. Ovaj zakon uređuje pravila finansiranja političkih subjekata, ograničenja i zabrane tokom izborne kampanje, kao i nadzornu ulogu Agencije za sprečavanje korupcije u kontroli troškova kampanja i izvora finansiranja. Izmjene zakona usvojene su u julu 2025. godine nakon višemjesečnog rada Odbora za sveobuhvatnu izbornu reformu Skupštine Crne Gore. Izmjene i dopune podrazumijevaju dodatne mehanizme kontrole troškova izbornih kampanja, uključujući minimalni prag troškova kampanje od 10.000 eura, čime se nastoji umanjiti prostor za prikriveno finansiranje u manjim sredinama tokom lokalnih izbora. Takođe, uvedena su stroža ograničenja zapošljavanja u javnom sektoru tokom trajanja izborne kampanje kako bi se spriječila zloupotreba državnih resursa. Zakon dodatno ograničava tzv. funkcionersku kampanju, propisujući da infrastrukturni projekti i objekti od javnog značaja mogu biti pušteni u rad tokom izborne kampanje samo u hitnim slučajevima i bez javnih ceremonija ili političke promocije. Iako ove izmjene predstavljaju određeni napredak, zakon i dalje nije u potpunosti usklađen sa preporukama međunarodnih organizacija, poput OSCE/ODIHR. Imajući u vidu trenutnu političku situaciju u Crnoj Gori, te međunarodne standarde o nemijenjan-

ju normativnog okvira za sprovođenje izbora u godini neposredno pred njihovo održavanje (parlamentarni i lokalni izbori u Crnoj Gori organizovaće se u 2027. godini), veoma je mala šansa da se pristupi novim izmjenama i zahtijevanom usaglašavanju do kraja jula 2026. godine.

Treći stub preventivnog okvira čini **Zakon o lobiranju** (Službeni list Crne Gore, br. 52/14 i 54/24), koji uređuje uslove i pravila obavljanja lobističkih aktivnosti i transparentnost kontakata između lobista i javnih funkcionera. Novi zakon usvojen je u junu 2024. godine u okviru IBAR zakonodavnog paketa, nakon procesa usklađivanja sa preporukama Evropske komisije i Savjeta Evrope. Izmjenama je proširena definicija lobiranja kako bi obuhvatila širi spektar aktivnosti uticaja na proces donošenja odluka, dok su uvedeni i dodatni standardi transparentnosti. Novi okvir predviđa obavezu objavljivanja informacija o lobističkim kontaktima, uključujući identitet lobista, oblasti u kojima se lobiranje vrši i aktivnosti koje su preduzete. Istovremeno su proširene nadležnosti Agencije za sprečavanje korupcije, koja je zadužena za nadzor nad sprovođenjem zakona i može pokrenuti postupke po službenoj dužnosti. Zakon takođe propisuje jasne standarde integriteta za lobiste i lobirana lica, uključujući obavezu izbjegavanja sukoba interesa i zabranu davanja ili primanja poklona, usluga ili drugih koristi u vezi sa lobističkim aktivnostima. Važno je napomenuti da lobističke aktivnosti u Crnoj Gori nisu opsežne, pa je tokom 2025. godine, registrovano tek 16 lobista i 2 pravna lica koja obavljaju djelatnost lobiranja.²⁶

Represivni dio antikorupcijskog sistema u Crnoj Gori zasniva se na posebnom zakonodavnom okviru koji uređuje rad tužilašta-

26 Dostupno na: https://www.antikorupcija.me/documents/29604/Kontakt_podaci_lobista_i_pravnih_lica_koja_obavljaju_djelatnost_lobiranja_IPxJm6.pdf

va i sudova u predmetima organizovanog kriminala i visoke korupcije. Ključni elementi tog okvira su **Zakon o Specijalnom državnom tužilaštvu**, **Zakon o sudovima** i **Zakon o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću**. Ovi propisi uspostavljaju institucionalni model koji kombinuje specijalizovano tužilačko gonjenje, specijalizovane sudske postupke i mehanizme oduzimanja nezakonito stečene imovine, čime se nastoji obezbijediti efikasniji odgovor države na najteže oblike korupcije i kriminala na visokom nivou.

Centralnu ulogu u ovom sistemu ima Specijalno državno tužilaštvo (SDT), čiji je organizacija i nadležnost uređena **Zakonom o Specijalnom državnom tužilaštvu** (Službeni list Crne Gore, br. 53/16, i 54/24). Ovaj zakon reguliše postupak izbora glavnog specijalnog tužioca i specijalnih tužilaca, kao i saradnju SDT-a sa drugim državnim organima. Posljednje izmjene zakona usvojene su 2024. godine u okviru tzv. IBAR zakonodavnog paketa. Izmjenama je preciznije definisana nadležnost SDT-a u predmetima visoke korupcije, preciziranjem definicije „visokih javnih funkcionera“, za krivična djela iz domena zloupotrebe službenog položaja, prevare u službi, protivzakonitog uticaja, navođenja na protivzakoniti uticaj, i davanja ili primanja mita. Taksativnu listu „visokih javnih funkcionera“ na koje se ova nadležnost odnosi podrazumijeva (između ostalih) predsjednika države, poslanike i predsjednika Skupštine, članove Vlade, sudije, tužiloce i rukovodioce nezavisnih regulatornih tijela. Time je dodatno razjašnjena podjela nadležnosti između različitih nivoa tužilaštva i osnažena uloga SDT-a kao ključne institucije za procesuiranje slučajeva visoke korupcije.

Reformski proces u pravosuđu dopunjen je izmjenama **Zakona o sudovima** (Službeni list Crne Gore, br. 11/2015, 76/2020 i 54/2024), kojima je dodatno usklađen sudski sistem sa specijalizacijom Specijalnog državnog tužilaštva. Posljednje izmjene

iz 2024. godine predviđaju da je **Viši sud u Podgorici** nadležan za vođenje krivičnih postupaka u predmetima visoke korupcije kada su optuženi visoki javni funkcioneri. U okviru ovog suda uspostavljeno je posebno odjeljenje za suđenje u takvim predmetima (*Specijalno odjeljene Višeg suda u Podgorici*). Na taj način uspostavljen je paralelni sistem specijalizacije, tužilački i sudski, u najsloženijim predmetima korupcije i organizovanog kriminala.

Treći važan element represivnog okvira predstavlja **Zakon o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću** (Službeni list Crne Gore, br. 58/15, 47/19 i 54/24), koji uređuje postupke privremenog i trajnog oduzimanja imovine stečene kriminalom, kao i upravljanje oduzetom imovinom. Izmjene ovog zakona usvojene su 2024. godine takođe u okviru IBAR zakonodavnog paketa. Zakon predviđa mogućnost oduzimanja imovine ukoliko postoji osnovana sumnja da je stečena kriminalnom djelatnošću i ukoliko njena vrijednost prelazi 5.000 eura. Uprkos unapređenju zakonodavnog okvira, određeni izazovi i dalje postoje. Važeći model oduzimanja imovine i dalje je dominantno vezan za krivični postupak, dok građansko-pravni model konfiskacije nezakonito stečene imovine nije uveden.

Pored zakona čija je primarna svrha prevencija i represija korupcije, pravni sistem Crne Gore obuhvata i niz drugih propisa koji, iako nijesu direktno usmjereni na borbu protiv korupcije, sadrže značajne antikorupcijske elemente. Ovi zakoni uvode mehanizme koji povećavaju transparentnost, unapređuju nadzor nad javnim i privatnim aktivnostima i smanjuju prostor za zloupotrebu položaja. Kroz digitalizaciju administrativnih procedura, jasnije definisanje odgovornosti institucija i jačanje nadzornih mehanizama, oni doprinose širem institucionalnom okviru za integritet javne uprave. Pregledno, ova normativa uključuje: *Zakon o slobodnim zonama*, *Zakon o Vladi* (još uvijek nije dio pravnog

sistema Crne Gore), *Zakon o izgradnji objekata*, *Zakon o zdravstvenoj zaštiti*, *Zakon o lijekovima*, te *Zakon o slobodnom pristupu informacijama*.

Posebnu pažnju u dopunskom zakonodavnom okviru zahtijeva **Zakon o slobodnom pristupu informacijama (Službeni list Crne Gore, br. 160/25)**, koji predstavlja ključni instrument javnog nadzora nad radom institucija i važan alat u borbi protiv korupcije. Pravo na pristup informacijama omogućava građanima, medijima i organizacijama civilnog društva da kontrolišu rad organa vlasti i otkrivaju nepravilnosti u njihovom postupanju. Nakon gotovo deceniju rada na reformi ovog zakonskog rješenja, od 2017. godine, novi Zakon o slobodnom pristupu informacijama²⁷ usvojen je u Skupštini Crne Gore decembru 2025. godine. Međutim, nedavne izmjene ovog zakona izazvale su ozbiljnu zabrinutost u javnosti, posebno amandman koji se odnosi na troškove postupka²⁸ koji je postao sastavni dio zakona. Ovim rješenjem, tražilac informacije (fizičko, pravno lice ili pravni zastupnik) snosi troškove postupka pred Upravnim sudom i u situaciji kada je došlo do "ćutanja administracije". Posljedica ovog rješenja je značajno otežan pristup informacijama u posjedu organa vlasti, posebno za nevladine organizacije i medije, što slabi jedan od najvažnijih mehanizama društvenog nadzora nad radom organa vlasti.

27 Dostupno na: <https://www.sluzbenilist.me/propisi/017CEA0E-8B49-4EF2-B47F-BF5A44898119>

28 Dostupno na: <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/484/3647-22783-23-3-25-8-22.pdf>

INSTITUCIONALNO-POLITIČKI KONTEKST U CRNOJ GORI

Evropska integracija predstavlja jedan od rijetkih političkih procesa oko kojeg u Crnoj Gori postoji deklarativni politički konsenzus. U tom kontekstu, Skupština Crne Gore je u martu 2026. godine usvojila (jednoglasno) Rezoluciju o integraciji Crne Gore u Evropsku uniju, kojom se potvrđuje strateško opredjeljenje države za članstvo u EU.²⁹ Međutim, zaključku da je rezolucija izraz deklarativnog političkog jedinstva u kontekstu članstva u EU, govori u prilog pregled političkih odnosa vlasti i opozicije tokom prethodne godine koji su obilježeni intenzivnim institucionalnim sporovima. Dva pitanja posebno su polarizovala političku scenu: spor oko penzionisanja sutkinje Ustavnog suda krajem 2024. i početkom 2025. godine, i usvajanje zakona koji regulišu sektor bezbjednosti – Zakona o Agenciji za nacionalnu bezbjednost i Zakona o unutrašnjim poslovima u martu 2026. godine. Nakon usvajanja zakona koji regulišu sektor bezbjednosti, poslanici najveće opozicione partije (DPS) podnijeli su ostavke na rukovodeće pozicije u Skupštini Crne Gore (mjesto potpredsjednika Skupštine, te pozicije predsjednika Odbora za evropske integracije, Odbora za antikorupciju, i kopredsjedavajućeg Odbora za sveobuhvatnu izbornu reformu). Iz antikorupcijske perspektive, ova odluka posebno je važna u kontekstu rada Odbora za antikorupciju, ali i Odbora za sveobuhvatnu izbornu reformu (kome je istekao mandat za rad u decembru 2025. godine), u čijoj bi nadležnosti trebalo da bude dodatno usaglašavanje Za-

29 Dostupno na: <https://rtcg.me/vijesti/politika/819284/skupstina-usvoji-la-predlog-rezolucije-o-integraciji-crne-gore-u-eu.html>

kona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja sa preporukama OSCE/ODIHR, najkasnije zaključno sa julom mjesecom 2026. godine.

S druge strane, institucionalna struktura za vođenje pregovora sa Evropskom unijom ostaje relativno stabilna. Pregovarački proces koordinira Ministarstvo evropskih poslova, dok ključnu operativnu ulogu ima Pregovaračka radna grupa za poglavlje 23. Iako pregovarački okvir funkcioniše relativno stabilno, ključni izazov predstavlja ograničen administrativni kapacitet institucija koje su zadužene za sprovođenje reformi, posebno u oblasti borbe protiv korupcije. Ovaj problem prisutan je u gotovo svim institucijama koje imaju centralnu ulogu u prevenciji, istrazi i procesuiranju korupcije.

U Agenciji za sprečavanje korupcije trenutno je zaposleno 62 službenika od ukupno 98 sistematizovanih radnih mjesta. Pored nedovoljnog broja zaposlenih, institucija se suočava i sa problemom privremenog rukovodstva – od avgusta 2024. godine ASK nema direktora izabranog u punom mandatu. Uprkos sprovođenju tri javna konkursa za izbor direktora Agencije, posljednji od kojih je zaključen u martu 2026. godine, Savjet Agencije nije uspio da izabere direktora.³⁰

Slični izazovi prisutni su i u represivnom dijelu sistema. **Specijalno državno tužilaštvo** trenutno raspolaže sa 14 specijalnih tužilaca (od kojih je 5 poslato na rad u SDT iz osnovnih i viših tužilaštava), iako je sistematizacijom predviđeno 21 radno mjes-

³⁰ Savjet Agencije za sprečavanje korupcije, Saopštenje sa 58. sjednice Savjeta. Dostupno na: <https://www.antikorupcija.me/me/novosti/2603121200-saopstenje-58-sjednice-savjeta-ask/>

to.³¹ Planom slobodnih tužilačkih mjesta iz marta 2026. godine,³² predviđeno je raspisivanje oglasa za dodatnih osam specijalnih tužilaca. Gotovo trećina tužilačkih mjesta je upražnjena, što jasno demonstrira deficit kadrova u instituciji koja je nadležna za procesuiranje visoke korupcije i organizovanog kriminala.

Problem nedovoljnog broja zaposlenih izražen je i u policijskim strukturama koje pružaju operativnu podršku tužilaštvu. Specijalno policijsko odjeljenje, koje djeluje uz SDT na predmetima visoke korupcije, već duže vrijeme suočava se sa nedostatkom kadra.³³ Dodatni izazov u oblasti borbe protiv korupcije predstavlja i nedostatak administrativnih i analitičkih kapaciteta u Grupi za sprovođenje finansijskih istraga i ekonomski kriminal, koja postupa po nalogu osnovnih i viših državnih tužilaštava.³⁴

U kontekstu gore navedenog, nije iznenađenje konstatacija Evropske komisije u Izvještaju o Crnoj Gori za 2025. godinu da je u dijelu borbe protiv korupcije zemlja *umjereno* spremna, i da je ostvaren određeni napredak, ali da je nužno „hitno izabrati direktora u punom mandatu [u ASK-u]“, „povećati broj pravosnažnih sudskih presuda“, „unaprijediti bilans rezultata u proaktivnim istragama, krivičnom gonjenju i osuđujućim presudama za korupciju, naročito u slučajevima visoke korupcije“, obezbijedi „efi-

31 Specijalno državno tužilaštvo, Izvještaj o radu za 2025. godinu. Dostupno na: <https://tuzilastvo.me/wp-content/uploads/2026/02/Tu-S-III-12-br.-1-26-Izvjestaj-o-radu-za-2025.-godinu-9.-februar-2026-2.pdf>

32 Dostupno na: <https://tuzilastvo.me/tuzilastva/donijet-plan-slobodnih-tuzilackih-mjesta-za-period-mart-2026-mart-2028-godina/>

33 CdM, I dalje veliki problem nedostatak kadra: Za dvije godine penzionisano 375 policajaca, primljeno samo 133 novih. Dostupno na: <https://www.cdm.me/hronika/i-dalje-veliki-problem-nedostatak-kadra-za-dvije-godine-penzionisano-375-policajaca-primljeno-samo-133-novih/>

34 Pregovaračka radna grupa za poglavlje 23, Zapisnik br. 04/1-905/26-163. Dostupno na: <https://www.eu.me/download/1662/23-pravosudje-i-temeljni-prava/37101/zapisnik-sa-sjednice-prg-od-22-decembra-2025-godine.pdf>

kasno funkcionisanje institucionalnog okvira, uz obezbjeđivanje operativnih kapaciteta i finansijske nezavisnosti Agencije za sprečavanje korupcije", te „dodatno izmijeniti Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja [...] kako bi se otklonili postojeći nedostaci i zakon u potpunosti uskladio sa standardima OSCE-ODIHR-a i evropskim standardima".³⁵

35 Commision Staff Working Document, Montenegro 2025 Report, str. 6-7. Dostupno na: https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/9ae69ea7-81d6-4d6a-a204-bd32a379d51d_en?filename=montenegro-report-2025.pdf

PREGLED IMPLEMENTACIJE ANTIKORUPCIJSKIH AKTIVNOSTI IZ ZAVRŠNOG MJERILA 2 AKCIONOG PLANA ZA POGLAVLJE 23 – PRAVOSUĐE I TEMELJNA PRAVA

Završno mjerilo 2 u okviru pregovaračkog poglavlja 23 odnosi se na jedan od najzahtjevnijih segmenata procesa evropske integracije Crne Gore: izgradnju funkcionalnog, održivog i vjerodostojnog sistema prevencije i represije korupcije. Kompleksnost proizlazi iz činjenice da se proces ne svodi samo na formalno usvajanje propisa ili pojedinačne institucionalne intervencije, već zahtijeva vidljiv napredak u više međusobno povezanih oblasti: od kapaciteta Agencije za sprečavanje korupcije, Specijalnog državnog tužilaštva i sudova, preko finansijskih istraga i oduzimanja imovine, do preventivnog okvira, zakonodavstva o političkom finansiranju i opšte usklađenosti normative sa evropskim standardima.

Analiza aktivnosti obuhvaćenih ciljevima 2.1–2.6 pokazuje da je u posmatranom periodu ostvaren određen napredak, ali da je on i dalje neujednačen, sa izraženim razlikama između pojedinih podсистema. U nekim segmentima evidentno je institucionalno kretanje naprijed, posebno kada je riječ o planiranju, obukama, razvoju strateških dokumenata i djelimičnom jačanju međuinstitucionalne saradnje. U drugim oblastima, međutim, napredak je i više nego ograničen, te ostaje više na nivou pripreme nego

mjerljivih rezultata. To se naročito odnosi na zakonodavne reforme, trajno oduzimanje imovine, kadrovsko jačanje određenih institucija i punu operacionalizaciju pojedinih mehanizama za finansijske istrage.

Posebno je važno naglasiti da se ispunjenost ovog mjerila ne može cijiniti isključivo kroz broj realizovanih aktivnosti, već u fokusu mora biti procjena održivog bilansa rezultata. Dakle, napredak mora biti demonstriran kroz sposobnost sistema da proizvodi kontinuirane, kredibilne i institucionalno utemeljene rezultate: kvalitetne istrage, pravosnažne presude, djelotvorne administrativne istrage, proporcionalne i odvrćuće sankcije, funkcionalnu koordinaciju te stvarnu otpornost sistema na političke i organizacione slabosti.

2.1 OPERATIVNI KAPACITETI ANTIKORUPCIJSKIH TIJELA I PRAVOSUDNIH INSTITUCIJA: VIDLJIV NAPREDAK, ALI BEZ PUNE INSTITUCIONALNE STABILIZACIJE

2.1 Uspostaviti odgovarajuće operative kapacitete specijalizovanih antikorupcijskih tijela i redovnih pravosudnih institucija za borbu protiv korupcije, uključujući i korupciju na visokom nivou, kroz saradnju s relevantnim tijelima EU, osiguravajući pritom kvalitet i odgovarajuće kapacitete sistema obuke, kao i efikasnost sistema upravljanja predmetima.

Prvi cilj u okviru završnog mjerila 2 usmjeren je na uspostavljanje odgovarajućih operativnih kapaciteta specijalizovanih antiko-

rupcijskih tijela i redovnih pravosudnih institucija za borbu protiv korupcije, uključujući korupciju na visokom nivou. Ovaj segment je od posebnog značaja jer predstavlja svojevrsnu osnovu za sve kasnije rezultate: bez adekvatnog broja zaposlenih, jasnog kadrovskog planiranja, razvijenih IT sistema, specijalizovanih znanja i međuinstitucionalne povezanosti, teško je očekivati napredak u istragama, procesuiranju i prevenciji korupcije.

U tom smislu, usvajanje Strategije upravljanja ljudskim resursima Agencije za sprečavanje korupcije u avgustu 2025. godine³⁶ predstavlja važan korak. Iako je usvojena sa blagim zakašnjenjem u odnosu na prvobitni rok, njeno donošenje signalizira pokušaj ASK-a da kadrovsku politiku izmjesti iz ad hoc ravni i postavi je na stratešku osnovu. ASK ima dugogodišnji problem popune kadrovskih kapaciteta te je krajem 2025. godine bilo popunjeno svega 62 od 98 sistematizovanih radnih mjesta. Formalno posmatrano, riječ je o rastu broja zaposlenih od 14,8% u odnosu na stanje s početka godine (54 zaposlena). Nedostatak kadrovskih kapaciteta signalizira institucionalnu ranjivost Agencije, posebno imajući u vidu nastupajući period i nadležnosti vezane za kontrolu finansiranja izbornih kampanja, gdje će se tokom 2027. godine prvi put organizovati svi lokalni izbori u jednom danu.

Pored kadrovskog manjka, posebno zabrinjava nemogućnost uspostavljanja stabilnost rukovodstva Agencije. Produženo stanje vršioca dužnosti direktora od avgusta 2024. godine, uz više neuspjelih pokušaja izbora direktora u punom mandatu, ne predstavlja samo proceduralni zasto, već otvara pitanje institucionalne nezavisnosti i integriteta u radu Agencije. Činjenica

36 ASK, Strategija upravljanja ljudskim resursima Agencije za sprečavanje korupcije za period 2025-2026. Dostupno na: https://antikorupcija.me/media/documents/Strategija_upravljanja_ljudskim_resursima_ASK_za_peri-od_2025_-_2026_.godine.pdf

da se nakon tri javna konkursa tokom 2025. i 2026. godine i dalje nije izabrao direktor ASK-a u punom mandatu, potencijalno ukazuje da se pokušava izvršiti neprimjereni politički uticaj na rad Agencije.

S druge strane, pozitivni pomaci vidljivi su u segmentu unapređenja IT sistema. Radom na razvoju web stranice za pristup i pretragu izvještaja političkih subjekata o finansiranju izbornih kampanja, realizovan uz podršku IFES-a, prepoznata je potreba i preduzeti su određeni koraci ka većoj transparentnosti i tehnološkom unapređenju nadzora nad finansiranjem političkih subjekata. U pogledu unapređenja rada Agencije, ASK je u martu 2025. usvojio Akcioni plan za praćenje implementacije preporuka UNCAC-a i GRECO-a,³⁷ a u septembru objavio prvi izvještaj o realizaciji aktivnosti.³⁸ Iako je institucionalizacija obaveze praćenja implementacije preporuka pozitivan korak, preporuke još nijesu suštinski integrisane u praksu rada institucije.

U širem antikorupcijskom kontekstu, poseban segment cilja 2.1 odnosi se na specijalizovane obuke. Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu organizovao je više specijalizovanih programa tokom 2025. godine: obuke iz pranja novca, finansijskih istraga, forenzičkog računovodstva, međunarodne pravosudne saradnje, javnih nabavki, digitalne forenzike i blockchain dokaza. Obuke su namijenjene široj strukturi učesnika, uključujući zaposlene u tužilaštvima, sudovima, ASK-u, Upravi carina i Ministarstvu unutrašnjih poslova.

37 ASK, Akcioni plan za praćenje implementacije UNCAC i GRECO preporuka za 2025. godinu. Dostupno na: https://www.antikorupcija.me/media/documents/AP_UNCAC_i_GRECO_final.pdf

38 ASK, Izvještaj o realizaciji aktivnosti iz Akcionog plana za praćenje implementacije GRECO preporuka. Dostupno na: https://antikorupcija.me/media/documents/Izvjestaj_o_sprovo%C4%91enju_GRECO_preporuka.pdf

Saradnja SDT-a sa drugim institucijama je djelimično unaprijeđena. Automatizovan pristup bazama podataka državnih institucija predstavlja važnu pretpostavku za efikasan rad u složenim predmetima, naročito onima koji uključuju finansijske sitrage. Nezvanična procjena je da SDT ima djelimičan pristup prema 9 od 11 relevantnih baza, što suštinski govori u prilog konstataciji da je ograničen napredak postignut ali da potpuna interoperabilnost još nije obezbijedena. Poseban problem predstavlja sređivanje i uvezivanje podataka iz katastra, što nije tehnički sporedno pitanje, već centralna prepreka za efikasno praćenje imovine. Sporazum ASK-a i SDT-a iz decembra 2025. godine predstavlja pozitivan signal u pravcu koordinisanijeg djelovanja, ali ostaje da se vidi da li će i praksi rezultirati kontinuiranom i operativnijom razmjenom podataka, a ne samo formalizacijom saradnje.

Konačno, usvajanjem novog Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji SDT-a u decembru 2025. godine predviđen je veći broj izvršilaca u odjeljenjima za finansijske istrage, analitiku i IT/digitalne dokaze, što govori o tome da je u SDT-u prepoznata promjenu prirode korupcijskih i organizovano-kriminalnih predmeta. Savremene istrage sve manje zavise samo od klasičnih tužilačkih kapaciteta, a sve više od analitičke obrade, finansijskog praćenja i digitalne ekspertize. Međutim, kao što je u ranijem tekstu konstatovano, Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji je formalni dokument, koji ne garantuje rješavanje pitanje kadrovskih kapaciteta za rad na složenim predmetima koji podrazumijevaju praćenje tokova novca i finansijske istrage.

Zaključno, cilj 2.1 bilježi umjeren napredak. Institucionalni okvir je u određenoj mjeri unaprijeđen, obuke su realizovane, strateški dokumenti usvojeni, a određeni IT sistemi razvijani i djelimična interoperabilnost postignuta. Ipak, preostaju ključni strukturni problemi u uspostavljanju punih operativnih kapaciteta, poput

kadrovskih deficita, nestabilnost rukovodstva ASK-a, i djelimična interoperabilnost registara.

2.2 BILANS ISTRAGA, OPTUŽENJA I PRESUDA U SLUČAJEVIMA KORUPCIJE: IZMEĐU DJELIMIČNOG NAPRETKA I IZOSTANKA STABILNOG TREND

2.2 Uspostaviti solidan i održiv bilans rezultata istraga, krivičnog gonjenja i pravosnažnih presuda u slučajevima korupcije, posebno u slučajevima korupcije na visokom nivou, uključujući proaktivan i efikasan pristup međunarodnoj saradnji.

Drugi cilj je suštinski test stvarne efikasnosti sistema, jer se odnosi na istrage, krivično gonjenje i pravosnažne presude u slučajevima korupcije, posebno korupcije na visokom nivou. Upravo se na ovaj način procjenjuje postojanje stvarne politička i institucionalna volje za borbu protiv korupcije.

U tok kontekstu, podaci o radu SDT-a pokazuju složenu sliku u prethodnom trogodišnjem periodu. Tokom 2023. godine, u radu su bile prijave protiv 1807 lica u oblasti visoke korupcije, od čega je riješeno 56,61%. Te godine donesene su naredbe o sprovođenju istrage protiv 19 lica, a podignuto je 10 optuženja protiv 30 lica. U 2024. godini broj novih prijava je bio manji, ali je procenat riješenih predmeta značajno povećan na 74,72%. Međutim, istovremeno je broj optužnica pao: pet optužnica protiv 12 lica i tri optužna predloga protiv četiri lica. U 2025. godini donesene su četiri naredbe o sprovođenju istrage protiv osam lica, dok je podignuto pet optužnica protiv 13 lica.

U kontekstu prezentovanih podataka stiće se zaključak da je poboljšanje bilansa rezultata djelimično dostignuto. Naime, održan je kontinuitet u istragama i podizanju optužnica, ali komparativni podaci u odnosu na 2023. godinu pokazuju značajan pad i u broju optužnica i u o broju lica protiv kojih su optužnice podignute. Drugim riječima, sistem ne pokazuje još uvijek čvrst i predvidiv obrazac rasta rezultata, već godišnje oscilacije.

U kontekstu broja presuda je slika nešto povoljnija, s velikim prostorom za unapređenje bilansa rezultata. Specijalno odjeljenje Višeg suda u Podgorici je u 2025. godini riješilo 71 predmet iz svoje nadležnosti. U predmetima visoke korupcije bilo je u radu ukupno 88 predmeta protiv 296 okrivljenih lica, od čega je riješeno 38 predmeta protiv 119 okrivljenih. Od tih 38, njih 27 je okončano presudom protiv 58 okrivljenih lica, dok je 11 riješeno na drugi način. U poređenju sa 2023. godinom, kada je donijeto 25 sudskih odluka protiv 72 okrivljena lica, može se govoriti o blagom rastu broja sudskih odluka, ali ne i o jačem obuhvatu okrivljenih lica.³⁹

Povećanje broja sudskih presuda samo po sebi nije zanemarljivo, ali nije dovoljno da bi se govorilo o snažnom iskoraku. Održiv bilans rezultata podrazumijeva ne samo kvantitativni rast, nego i izvjesnost da sistem može trajno održavati sličan ili viši nivo efikasnosti. S obzirom na složenost predmeta visoke korupcije, broj riješenih predmeta i presuda nije zanemarljiv, ali ne uklanja višedecenijski problem trajanja postupaka, kvaliteta optuženja i neujednačene kaznene politike.

39 Ministarstvo evropskih poslova, Izvještaj o realizovanim aktivnostima iz Akcionog plana za ispunjavanje završnih mjerila u pregovaračkom poglavlju 23 – pravosuđe i temeljna prava za izvještajni period jul – decembar. 2025. Dostupno na: <https://wapi.gov.me/download-preview/9827c17e-0259-4fce-893e-e02a33f32889?version=1.0>

U tom smislu, aktivnost Vrhovnog suda koja se odnosi na praćenje rješavanja predmeta korupcije na visokom nivou može potencijalno imati dugoročne pozitivne efekte, iako je još uvijek u ranoj fazi. Usvajanje Jedinstvenog programa rješavanja starih predmeta za period 2025–2027. godine⁴⁰ predstavlja koristan sistemski korak ka upravljanju zaostalim predmetima i efikasnijoj organizaciji sudskog rada. Ipak, važno je istraći da je ovaj dokument opšteg karaktera i nije posebno fokusiran predmete u oblasti visoke korupcije, niti na rad Specijalizovanog odjeljenja Višeg suda u Podgorici. Uprovo iz tog razloga važne su konkretizovane mjere, poput izrade Smjernica za odmjerenje kazne u predmetima visoke korupcije, koju je Vrhovni sud započeo u martu 2026. godine.⁴¹ Kroz sveobuhvatan pregled, jasnu kaznenu politiku i kasniju dosljednu primjenu, smjernice mogu osigurati ujednačavane sudske prakse i jačanje preventivnog efekta kaznene politike. No, u trenutnoj fazi riječ je i dalje o inicijalnim fazama izrade Smjernica, ne o završenom dokumentu te konkretni efekti ove mjere mogu biti procijenjeni tek u narednom periodu.

Međunarodna saradnja predstavlja jedan od pozitivnijih elemenata u okviru cilja 2.2. Saradnja SDT-a sa SPAK-om iz Albanije, uspostavljena memorandumom iz decembra 2024. godine,⁴² dobila je konkretniji sadržaj tokom 2025. godine, posebno u oblasti transnacionalnog kriminala.⁴³ Podaci o saradnji sa EU-ROJUST-om, broju zamolnica i bilateralnim memorandumima

40 Vrhovni sud Crne Gore, Jedinstveni program rešavanja starih predmeta za period 2025-2027. godine. Dostupno na: https://www.sudovi.me/static/vrhs/doc/Jedinstveni_program_rjesavanja_starih_predmeta.pdf

41 Dostupno na: <https://sudovi.me/vrhs/sadrzaj/Jlww>

42 Dostupno na: <https://tuzilastvo.me/tuzilastva/potpisan-memorandum-o-saradnji-specijalnog-drzavnog-tuzilastva-i-specijalnog-tuzilastva-protiv-korupcije-i-organizovanog-kriminala-republike-albanije/>

43 Dostupno na: https://tuzilastvo.me/sr_rs/tuzilastva/sdt-i-spak-zajedno-u-borbi-protiv-medunarodnog-organizovanog-kriminala/

koje je VDT potpisao u Hagu pokazuju da se međunarodna komponenta rada crnogorskog tužilaštva razvija i širi. Prema podacima iz godišnjeg izvještaja SDT-a umjereno je povećan broj primljenih i upućenih zamolnica u poređenju sa 2023. godinom (sa 206 na 230). Dominantno se ova saradnja odvija podsredstvom Ministarstva pravde, dok je ostvarena direktna saradnja sa Republikom Srbijom, Bosnom i Hercegovinom, i Republikom Slovenijom.⁴⁴ Ipak, kada je riječ specifično o visokoj korupciji, ostaje utisak da međunarodna saradnja još uvijek više jača opšti kapacitet sistema nego što postoje podaci o nizu konkretnih zajedničkih rezultata u ovoj konkretnoj oblasti.

Zaključno, postoje jasni i vidljivi elementi napretka kroz više sudskih odluka u predmetima visoke korupcije, razvoj međunarodne saradnje i određenu institucionalna aktivnost sudova. Međutim, evidentiran je i komparativan pad u broju optužnica i lica protiv kojih su podnešene optužnice za krivična djela iz oblasti visoke korupcije. Dakle, postoji značajan prostor za unapređenje bilansa rezultat posebno kroz stabilan i održiv trend rasta istraga, potvrđenih optuženja i presuda.

44 SDT, Izvještaj o radu za 2025. godinu, str. 21-22. Dostupno na: <https://tuzilastvo.me/wp-content/uploads/2026/02/Tu-S-III-12-br.-1-26-Izvjestaj-o-radu-za-2025.-godinu-9.-februar-2026-2.pdf>

2.3 FINANSIJSKE ISTRAGE I ODUZIMANJE IMOVINE: NAJVEĆI POMACI U PRIVREMENIM MJERAMA, ALI I DALJE SKROMNI REZULTATI TRAJNOG ODUZIMANJA

2.3 Uspostaviti solidan bilans rezultata u privremenom i trajnom oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću, uključujući vjerodostojnu i dosljednu praksu pokretanja paralelnih finansijskih istraga kada se radi o slučajevima korupcije, uključujući korupciju na visokom nivou, i s potpuno operativnom Kancelarijom za povraćaj imovine odgovornom za identifikaciju i praćenje imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću s adekvatnim ljudskim i finansijskim resursima.

Treći cilj odnosi se na finansijske istrage i oduzimanje imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću. Ovo je jedno od najosjetljivijih pitanja, ali i najkompleksnijih uzimajući u obzir crnogorski normativni okvir, u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala, jer upravo oduzimanje koristi pokazuje da represivni sistem ne reaguje samo na formalnom nivou krivične odgovornosti, već značajno narušava ekonomsku osnovu kriminalnog djelovanja.

Na osnovu podataka o količini i tipu oduzete imovine najveći je napredak ostvaren u oblasti privremenog oduzimanja i blokiranja imovine. Već tokom 2024. godine zabilježeno je značajno povećanje vrijednosti privremeno zaplijenjene imovine u odnosu na 2023. godinu, uključujući desetina miliona eura u novčanim sredstvima na računima poslovnih banaka, kao i sredstva u stranim valutama. Taj trend nastavljen je i u 2025. godini tokom koje je

u 22 predmeta zaplijenjeno kod poslovnih banaka 69,019,081.46 EUR, 2,037,432.00 RUB, 192,290.77 USD, 624,24 CHF, i 3,000.00 GBP.⁴⁵ S tim u vezi, segment privremenih mjera postao je aktivniji i ovi konkretni mehanizmi finansijske represije koriste se intenzivnije nego ranije.

Međutim, upravo u ovoj oblasti najviše dolazi do izražaja jaz između primjene i efekta privremenih mjera i rezultata u trajnom oduzimanju koje zavise od pravosnažnih sudskih presuda. Tokom 2024. i 2025. godine Viši sud je donio samo po jedno pravosnažno rješenje za trajno oduzimanje imovinske koristi, i to za po jedno putničko motorno vozilo. Tokom 2025. godine značajno je uvećana vrijednost pod mjerom zabrane raspolaganja imovine, koja uključuje luksuzne stanove, garažna mjesta i zemljište, ali i dalje se radi o jednoj pravosnažnoj presudi iz decembar 2025. godine.⁴⁶ S tim u vezi, došlo je do određenih pomaka u ovoj oblasti i sistem je pokazao da može doći do značajnijeg zabrane trajnog raspolaganja imovinom, ali još uvijek nije demonstriran kontinuitet u povećanju bilansa rezultata.

Ovo je centralna slabost cilja 2.3. Privremene mjere, zamrzavanje sredstava i pokretanje finansijskih istraga jesu važni i neophodni koraci, ali sami po sebi nisu dovoljni da obezbijede dugoročnu efikasnost sistema. Evropski standard u ovoj oblasti traži dosljednu praksu u kojoj finansijske istrage teku paralelno sa krivičnim postupcima, a rezultiraju i pravosnažnim, trajnim oduzimanjem imovine. U kontekstu rada tužilaštava, Vrhovno

45 SDT, Izvještaj o radu za 2025. godinu, str. 76. Dostupno na: <https://tuzilas-tvo.me/wp-content/uploads/2026/02/Tu-S-III-12-br.-1-26-Izvjestaj-o-rad-u-za-2025.-godinu-9.-februar-2026-2.pdf>

46 Vijesti, Imovina bivšeg ministra bezbjednosti BiH pravosnažno zaplijenjena u Crnoj Gori. Dostupno na: <https://www.vijesti.me/vijesti/crna-hronika/789255/imovina-bivseg-ministra-bezbjednosti-bih-pravosnazno-zaplijenjena-u-crnoj-gori>

državno tužilaštvo u martu 2025. godine donijelo Uputstvo za postupanje državnih tužilaštava za sprovođenje finansijskog izviđaja i finansijske istrage.⁴⁷ U crnogorskom slučaju, brojke pokazuju da se upravo ovaj dio sistema postepeno razvija, dok drugi, vezan za pravosnažnost presuda i mjere trajnog oduzimanja, ostaje veoma ograničen.

S druge strane, kada se analiza pomjeri ka policijskoj dimenziji neophodnoj za stvaranje funkcionalnog sistema u ovoj oblasti, presjek rezultata je znatno slabiji. Napredna obuka policijskih službenika za sprovođenje paralelnih finansijskih istraga nije realizovana u obimu koji je planiran. Iako planovi obuka za 2025. i 2026. prepoznaju ovu oblast, njihova realizacija je uslovljena prioritetima i raspoloživim resursima, što u praksi znači da obuke nijesu sistemski garantovane. Prema dostupnim informacijama, samo četiri službenika Specijalnog policijskog odjeljenja učestvovala su u tri obuke, i to zahvaljujući međunarodnim partnerima. Postignuti rezultat daleko je od zacrtanog cilja za 2025. godinu koji je predviđao tri napredne obuke i 15 obučenih službenika.

Dodatni problem predstavlja kadrovsko jačanje Specijalnog policijskog odjeljenja i Grupe za sprovođenje finansijskih istraga. Zbog stepena tajnosti podataka, javnost nema pun uvid u stvarne kapacitete i kadrovske nedostatke u ovim organizacionim

47 VDT, Uputstvo za postupanje Državnih tužilaštava za sprovođenje finansijskog izviđaja, odnosno finansijskih istraga. Dostupno na: https://tuzilastvo.me/wp-content/uploads/2025/03/Uputstvo_za_postupanje_drzavnih_tuzilastava_za_sprovođenje_finansijskog_izvidjaja_odnosno_finansijske_istrage.pdf

jedinicama Uprave policije.⁴⁸ Informacije koje jesu dostupne, navode da je zaposlen jedan službenik u Grupi za finansijske istrage i četiri službenika u Specijalnom policijskom odjeljenju zadužena za finansijske istrage, značajno ispod planiranog cilja od 12 novih službenika predviđenog ovom mjerom.⁴⁹

Posebno zabrinjava činjenica da u okviru nadležnosti Ministarstva unutrašnjih poslova, interne procedure za sprovođenje paralelnih finansijskih istraga nijesu pripremljene, da postupak nabavke softvera za finansijske istrage nije pokrenut, te da zbog toga nijesu realizovane ni obuke službenika za rad na tom softveru. Drugim riječima, čitav jedan operativni paket aktivnosti u ovom cilju, nije ni pokrenut, te je ostao nerealizovan.

Iz navedenih razloga, može se konstatovati da je cilj 2.3 možda i najbolji primjer neujednačenosti reforme i implementacije mjera u okviru završnog mjerila 2: na tužilačko-sudskom planu vide se određeni pomaci, posebno u privremenim mjerama i normativnom uređivanju postupanja, ali je pravosnažnost odluka na osnovu kojih se trajno oduzima imovinska korist, te policijska i tehnološka komponenta prilično zaostala. S tim u vezi, sistem još nije konsolidovan do nivoa na kojem bi se moglo govoriti o čvrstom i održivom bilansu rezultata, te s tim u vezi, ni stvarnim

48 U Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva unutrašnjih poslova se navodi da informacija o broju i tipu sistematizovanih radnih mjesta u Specijalnom policijskom odjeljenju „Predstavlja podatak označen stepenom tajnosti u skladu sa članom 10 stav 2 Zakona o tajnosti podataka („Službeni list CG“, br. 14/08, 76/09, 41/10, 40/11, 38/12, 44/12, 14/13, 18/14, 48/15, 74/20 i 113/24).“ Dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/d7e7e12f-b890-4fe5-8ea8-e8d56d8dbd63>

49 Ministarstvo evropskih poslova, Izvještaj o realizovanim aktivnostima iz Akcionog plana za ispunjavanje završnih mjerila u pregovaračkom poglavlju 23 – pravosuđe i temeljna prava za izvještajni period jul – decembar 2025. Dostupno na: <https://wapi.gov.me/download-preview/9827c17e-0259-4fce-893e-e02a33f32889?version=1.0>

efektima koji bi značajno ograničili ekonomske benefite bavljenja kriminalnom djelatnošću.

2.4 PREVENCIJA KORUPCIJE I INSTITUCIONALNA NEZAVISNOST ASK-A: STRATEŠKI RAZVOJ POSTOJI, ALI KLJUČNE ZAKONODAVNE PROMJENE KASNE

2.4 Konsolidovati snažan okvir za prevenciju korupcije, uključujući solidan i trajan bilans rezultata administrativnih istraga i odvrćajućih sankcija, s Agencijom za sprečavanje korupcije koja djeluje u punoj političkoj i operativnoj nezavisnosti i postupa na djelotvoran, nepristrasan i proaktivan način u predmetima koji potpadaju pod njenu nadležnost, uz adekvatno praćenje, od strane tužilaštva, predmeta u kojima Agencija otkrije moguće protivpravno ponašanje, osiguravajući pritom da imenovanje i zapošljavanje njenog rukovodstva i kadra bude na osnovu zasluga.

Četvrti cilj fokusira se na preventivni okvir, administrativne istrage i funkcionalnu nezavisnost Agencije za sprečavanje korupcije. U centru pažnje je ne samo pitanje unapređenja kvantitativnih indikatora o radu ASK-a, već osiguranje institucionalne, upravljačke i finansijske nezavisnosti, kako bi Agencija stručno i proaktivno djelovala, te predstavljala stvarni oslonac preventivnog sistema.

Najveći problem u ovom segmentu jeste kašnjenje ključnih zakonodavnih reformi. Izmjene Zakona o sprečavanju korupcije,

koje su trebale biti usvojene do kraja 2025. godine, pomjerene su za 2026. godinu. Slična situacija je i u kontekstu Predloga zakona o zviždačima. Kašnjenje na usvajanju ovih normativnih rješenja ima direktne posljedice po funkcionalnost sistema, jer se upravo od ovih zakona očekivalo da unaprijede kapacitete ASK-a, uvedu jače mehanizme provjere imovine i prihoda, uključujući i digitalnu imovinu, te da ojačaju zaštitne mehanizme za lica koja prijavljuju korupciju.

S druge strane, ASK je u dijelu vlastitog organizacionog razvoja pokazala određeni stepen napretka. Strategija razvoja ASK 2025–2028 usvojena je u martu 2025. godine, zajedno sa pratećim Akcionim planom,⁵⁰ a ASK redovno kvartalno i godišnje izvještava o svom radu. Ipak, važno je napomenuti strateški dokumenti mogu imati svoj puni institucionalni efekat jedino u situaciji kada postoje stabilno rukovodstvo, riješeno pitanje kadrovskih deficita i kompetencija, te zaokružen normativni okvir koji omogućava punu implementaciju nadležnosti Agencije.

Napredak postoji i u oblasti edukacija koje ASK sprovodi prema drugim ciljnim grupama. Agencija je izradila Plan obuka za obveznike zakona i tokom 2025. organizovala veći broj obuka za različite kategorije učesnika, sa ukupno više stotina polaznika. Takođe, pokrenuta je medijska kampanja „Crna Gora bez korupcije“ u saradnji sa Nacionalnim savjetom za borbu protiv korupcije. Uprkos sprovedenim aktivnostima, strateška komunikacija ASK-a ostavlja prostor za unapređenje, te stvarni domet komunikacionih i edukativnih aktivnosti zavisi od kontinuiteta i njihove

50 Savjet Agencije za sprečavanje korupcije, Odluka br. 00 – 472/3 -25. Dostupno na: https://www.antikorupcija.me/media/documents/Odluka_o_usvajanju_Strategije_razvoja_ASK_za_2025_godinu.pdf . Interesantno je napomenuti da je Strategija jedan od rijetkih dokumenata ASK-a koji nije javno dostupan na internet stranici Agencije.

uvezanosti sa konkretnim institucionalnim mehanizmima za prijavljivanje, zaštitu i procesuiranje nepravilnosti.

U pogledu unapređenja institucionalne saradnje, ASK je tokom 2025. godine potpisala Memorandume o saradnji sa KCCG, i Nacionalnim savjetom za borbu protiv korupcije, te Sporazum o saradnji sa Specijalnim državnim tužilaštvom. U narednom periodu, treba procijeniti stvarne efekte ovih memoranduma, odnosno u kojoj mjeri su doveli do uspostavljanja rutinskih obrazaca saradnje, a koliko ostaju izraz deklarativne institucionalne povezanosti.

U zaključku, preventivni okvir ne može biti ocijenjen kao relativno konsolidovan dok ključne zakonodavne intervencije kasne, a ASK funkcioniše bez pune stabilnosti rukovodstva i bez popunjenih kapaciteta. U takvom kontekstu, strategije, obuke i memorandumi predstavljaju važan dio institucionalne stabilnosti, ali nedovoljno da nadoknade strukturne slabosti koje proizlaze iz odloženih reformi i nedovoljno snažnih institucionalnih garancija nezavisnosti i integriteta Agencije.

2.5 STRATEŠKI OKVIR ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE: DJELIMIČNA OPERACIONALIZACIJA, ALI JOŠ BEZ PUNOG PREVODA U SISTEMSKE REZULTATE

2.5 Adekvatno primjeniti i uvesti čvrst strateški okvir za sprečavanje i borbu protiv korupcije, zasnovan na no-voj višegodišnjoj antikorupcijskoj strategiji u skladu s evropskim standardima. Pomenuto prevesti u značajna poboljšanja u prevenciji i borbi protiv korupcije u naju-groženijim sektorima ali, prema potrebi, i šire.

Cilj 2.5 usmjeren je na adekvatnu primjenu i uvođenje čvrstog strateškog okvira za sprečavanje i borbu protiv korupcije, zasno- vanog na višegodišnjoj antikorupcijskoj strategiji. U ovom seg- mentu, saradnja ASK-a sa SDT-om predstavlja jedan od konkret- nih institucionalnih koraka. Kako je ranije navedeno, Sporazum o saradnji je potpisan u decembru 2025. godine, a razmijenjeno je 12 informacija sa SDT-om u predmetima po prijavama zviždača. Ipak, drugi važan element ove aktivnosti, saradnja sa Upravom policije nije u potpunosti formalizovana, te još uvijek izrađena baza Politički eksponiranih lica. Status implementacije ove ak- tivnosti, zapravo otkriva dublji problem strateškog okvira u Crnoj Gori. Tehničko-informaciona infrastruktura koja bi takvu sarad- nju učinila sistemskom i svakodnevnom ostaje nedovoljno raz- vijena. S tim u vezi, međuinstitucionalna saradnja ostaje u većoj mjeri zavisna od pojedinačnih zahtjeva, kontakata ili inicijativa, a manje od automatizovanog i predvidivog sistema.

S druge strane, Nacionalni savjet za borbu protiv korupcije je u februaru 2026. godine usvojio Izvještaj o realizaciji Akcionog

plana 2024–2025, kao i novi Akcioni plan za period 2025–2026.⁵¹ i u formalnom smislu ispunio zahtjev iz završnog mjerila 2. Međutim, pitanje kvaliteta monitoringa, i statusa implementacije aktivnosti iz Akcionog plana za implementaciju Strategije za borbu protiv korupcije pokazuje značajne nedostatke u ovoj oblasti. Tek 50.6% aktivnosti je u potpunosti realizovano, dok za čak 12.7% aktivnosti nadležne institucije nisu dostavili informacije o statusu realizacije.⁵²

Zaključno, strateški okvir postoji i monitoring je redovan, a saradnja između pojedinih aktera je formalizovana. Ipak, kvalitet saradnje je ograničen, implementacija strateškog okvira je nezadovoljavajuća, i otvara pitanje da li je suštinski ostvarena snažnija sistemaska povezanost, posebno u kontekstu ograničavanja prostora za korupciju u sektorima od posebnog rizika od korupcije.

51 Dostupno na: <https://www.gov.me/clanak/odrzana-trinaesta-sjednica-nacionalnog-savjeta-za-borbu-protiv-korupcije>

52 Nacionalni savjet za borbu protiv korupcije, Izvještaj o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije 2024-2025. Dostupno na: <https://wapi.gov.me/download/a9183058-297f-4422-9c9d-1a805446e-9d3?version=1.0>

2.6 FINANSIRANJE POLITIČKIH SUBJEKATA I IZBORNIH KAMPANJA: NORMATIVNI POMAK BEZ PUNE USKLAĐENOSTI SA EVROPSKIM STANDARDIMA

2.6 Usvojiti i djelotvorno primjeniti zakonodavstvo o finansiranju političkih partija i izbornih kampanja u skladu s evropskim standardima.

Usvajanje Zakona o finansiranju političkih subjekata u julu 2025. godine je važan normativni iskorak. Međutim, uprkos višegodišnjem radu na novom Zakonu, njegova sadržina nije suštinski usaglašena sa preporukama međunarodnih partnera. U tom kontekstu, Evropska komisija je jasno ukazala da su izmjenama i dopunama ovog zakona tek djelimično usvojene preporuke OSCE/ODIHR-a te da će biti potrebno dodatno usaglašavanje normativnog okvira.⁵³ Drugim riječima, ovo je tipičan primjer parcijalne reforme: zakon je donijet ali nije uklonio sve ranije identifikovane slabosti.

U dijelu podzakonske operacionalizacije, ASK je pripremio čitav niz pravilnika i uputstava koji se odnose na kontrolu kampanje, podnošenje prigovora, obrasce finansijskih planova i izvještaja, te izvještavanje trećih lica koji su novina u ovom zakonodavnom rešenju, a Ministarstvo finansija početkom 2026. donijelo odluku o visini budžetskih sredstava za finansiranje redovnog rada političkih subjekata, oslanjajući se na nova propisani limit za redovno finansiranje rada političkih subjekata. Međutim, podza-

53 Commission Staff Working Document, Montenegro Report 2025, str. 3. Dostupno na: <https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/2025/documents/Montenegro%20Report%202025.pdf>

konski akti samo razrađuju primjenu zakonskih rješenja. Ukoliko sistem nije normativno usklađen sa međunarodnim standardima, podzakonski akti ne mogu samostalno osigurati efiksanost kontrolnog sistema i otpornost na zloupotrebe.

Treća aktivnost u okviru ovog cilju odnosi se na unapređenje transparentnosti finansiranja političkih subjekata, kroz razvoj IT alata. U tom pravcu, ASK je u saradnji sa IFES-om, pripremio radnu verziju web aplikacije sa svim finansijskim informacijama o prilikama i potrošnji političkih subjekata od 2016. godine. Iako važan korak, koji pokazuje da je u normativnom i tehničkom smislu ostvaren određeni pomak, ukupna ocjena u ovoj oblasti je ipak pod najvećim uticajem činjenice da suštinska usklađenost sa evropskim normativnim standardima još nije postignuta. Spremnost za potpuno usaglašavanje sa preporukama OSCE/ODIHR je jedan od najvažnijih testova političke volje za sistemsku antikorupcijsku reformu.

PREPORUKE

JAČANJE NEZAVISNOSTI I AUTONOMIJE KLJUČNIH INSTITUCIJA

1. *Povećati nezavisnost i autonomiju ASK-a:* Osigurati nesmetan rad Agencije za sprečavanje korupcije bez političkog uticaja, uključujući zaštitu od pritisa Skupštine, Vlade ili drugih institucija.
2. *Izbor direktora ASK-a:* Savjet Agencije treba što hitnije izabrati direktora u punom mandatu, uz transparentnu proceduru i evaluaciju kandidata po stručnim i integritetnim kriterijumima. Neophodno je prekinuti dugotrajnu insitucionalnu nestabilnost i obnoviti autoritet Agencije.
3. *Očuvanje budžetske nezavisnosti ASK-a:* Vlada i Skupština moraju usvojiti praksu poštovanja zakonskog rješenja koji garantuje budžet ASK-a na 0,2% ukupnog državnog budžeta, kako bi se zaštitila finansijska autonomija i nezavisnost institucije.

IMPLEMENTACIJA ANTIKORUPCIJSKIH AKTIVNOSTI

4. *Ubrzati tempo realizacije obaveza iz Akcionog plana za poglavlje 23:* Obzirom na izmijenjenu dinamiku implemetacije aktivnosti u odnosu na važeći Akcioni plan (pomjerenja roka za realizaciju sa III na II kvartal 2026) osigurati efikasne mehanizme monitoringa i koordinacije rada nadležnih državnih organa.

UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA

5. *Jačanje kapaciteta ASK-a*: Nastaviti funkcionalno osnaživanje svih unutrašnjih struktura Agencije, uključujući implementaciju Akcionog plana za upravljanje ljudskim resursima i profesionalni razvoj zaposlenih.

6. *Osigurati dugoročnu funkcionalnost Specijalnog državnog tužilaštva (SDT)*: Pojačati interne kapacitete SDT-a angažovanjem većeg broja specijalnih tužilaca kao i administrativnih lica u Odsjeku za sprovođenje finansijskih istraga.

7. *Oснаžiti kadrovske kapacitete u Upravi policije*: Hitno kompletirati sastav Specijalnog policijskog odjeljenja, i Grupe za sprovođenje finansijskih istraga. Osigurati redovno i intenzivno obučavanje policijskih službenika za sprovođenje finansijskih istraga.

TRANSPARENTNOST, NADZOR I BORBA PROTIV KORUPCIJE U PRAKSI

8. *Ubrzati konfiskaciju imovine*: Unaprijediti zakonodavni okvir i procedure za oduzimanje imovine stečene kriminalnom djelatnošću, uključujući uvođenje konfiskacije u građansko-pravnom modelu uz poboljšanje upravljanja oduzetom imovinom.

9. *Baza podataka sudskih presuda*: Uspostaviti posebnu javnu bazu podataka sa presudama u predmetima konfiskacije, radi povećanja transparentnosti i odgovornosti.

10. *Uspostaviti specifičan mehanizam praćenja predmeta visoke korupcije kroz cio lanac postupanja*: Potrebno je razviti jedinstveni sistem praćenja koji bi omogućio uvid u kretanje predmeta od

prijave i istrage, preko optuženja, do presude i eventualne konfiskacije, radi preciznijeg vrednovanja učinka institucija.

11. *Ubrzati izradu i primjenu smjernica za odmjerenje kazne u predmetima visoke korupcije:* Vrhovni sud treba da dovrši ovaj proces u kratkom roku, a zatim obezbijedi praćenje primjene smjernica kako bi se unaprijedila ujednačenost sudske prakse i pojačao odvratajući efekat kaznene politike.

12. *Razviti interne procedure i tehničke alate za paralelne finansijske istrage u policiji:* Potrebno je hitno pripremiti procedure, nabaviti specijalizovani softver i sprovesti ciljne obuke za policijske službenike, u cilju obezbjeđivanja dugotrajne funkcionalnosti finansijskih istraga u Upravi policije.

13. *Zloupotreba državnih resursa u izbornim kampanja:* Strogo primjenjivati zabranu zapošljavanja i angažovanja na ugovorima tokom izbornih kampanja, te ograničiti promociju političkih subjekata korišćenjem državnih resursa.

REVIDIRATI NORMATIVNI OKVIR

14. *Zakonodavne izmjene za jasnu kategorizaciju javnih funkcionera:* Hitno usvojiti izmjene Zakona o sprečavanju korupcije i pristupiti izradi podzakonskih akata koji vrše kategorizaciju javnih funkcionera i definišu njihove obaveze u skladu sa ovim zakonom.

15. *Jačanje zaštite žviždača:* Što hitnije usvojiti Zakon o zaštiti žviždača. Kreirati okruženje za bezbjedno prijavljivanje, te posupanje po prijavama žviždača uz normiranje posebnih garancije protiv odmazde prema žviždačima.

16. *Izmijeniti Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja:* Pokrenuti izmjene i dopune Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja i u potpunosti uskladiti ovo zakonodavno rješenje sa preporukama i međunarodnim standardima.

17. *Revidirati nova rješenja iz Zakona o slobodnom pristupu informacijama koja umanjuju transparentnost:* Posebno je potrebno preispitati odredbe koje otežavaju pristup informacijama zbog troškova postupka, jer one direktno smanjuju mogućnost NVO i medija da vrše društveni nadzor nad radom organa vlasti.

18. *Usklađivanje sa GRECO preporukama:* Kontinuirano ažurirati zakonodavstvo i institucionalnu praksu u skladu sa preporukama GRECO-a.

