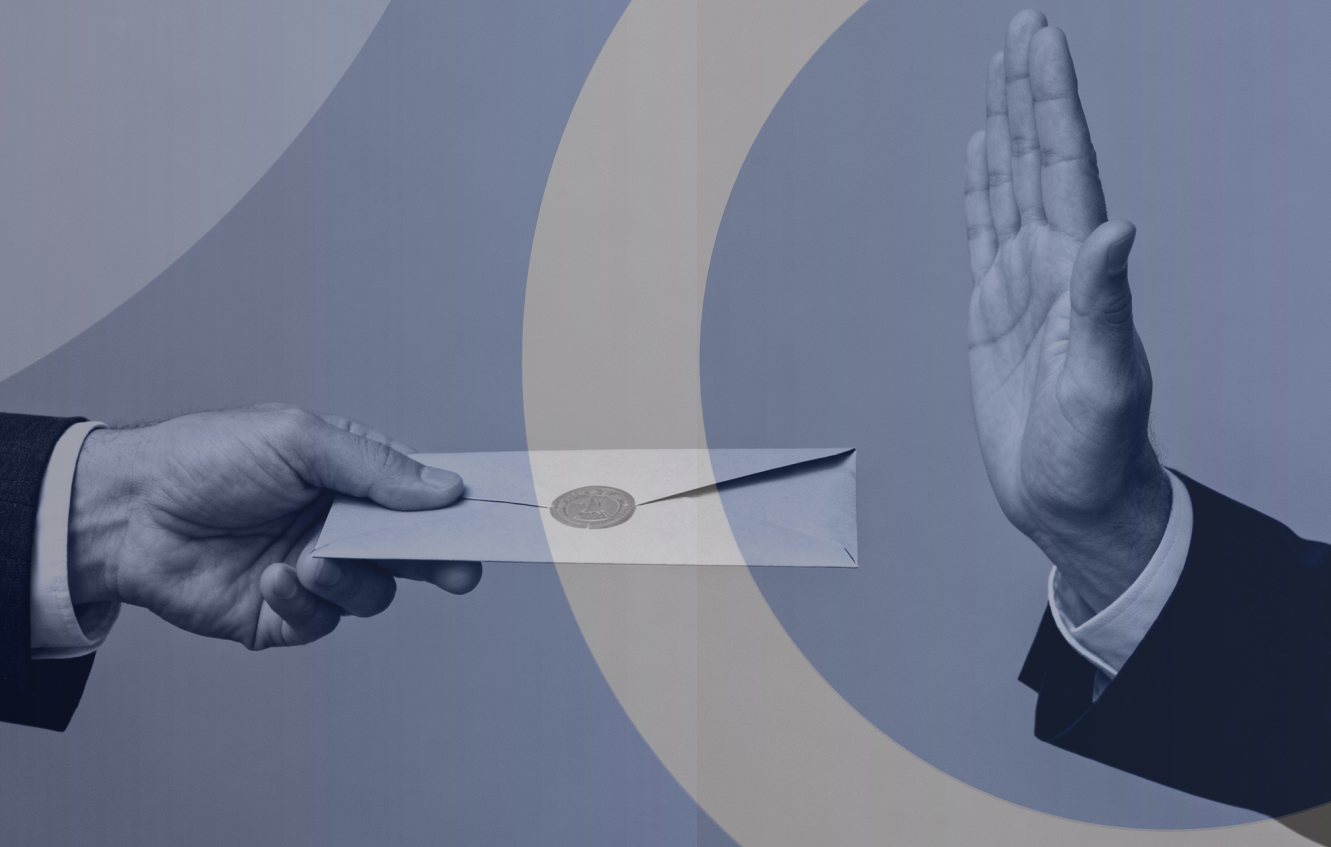


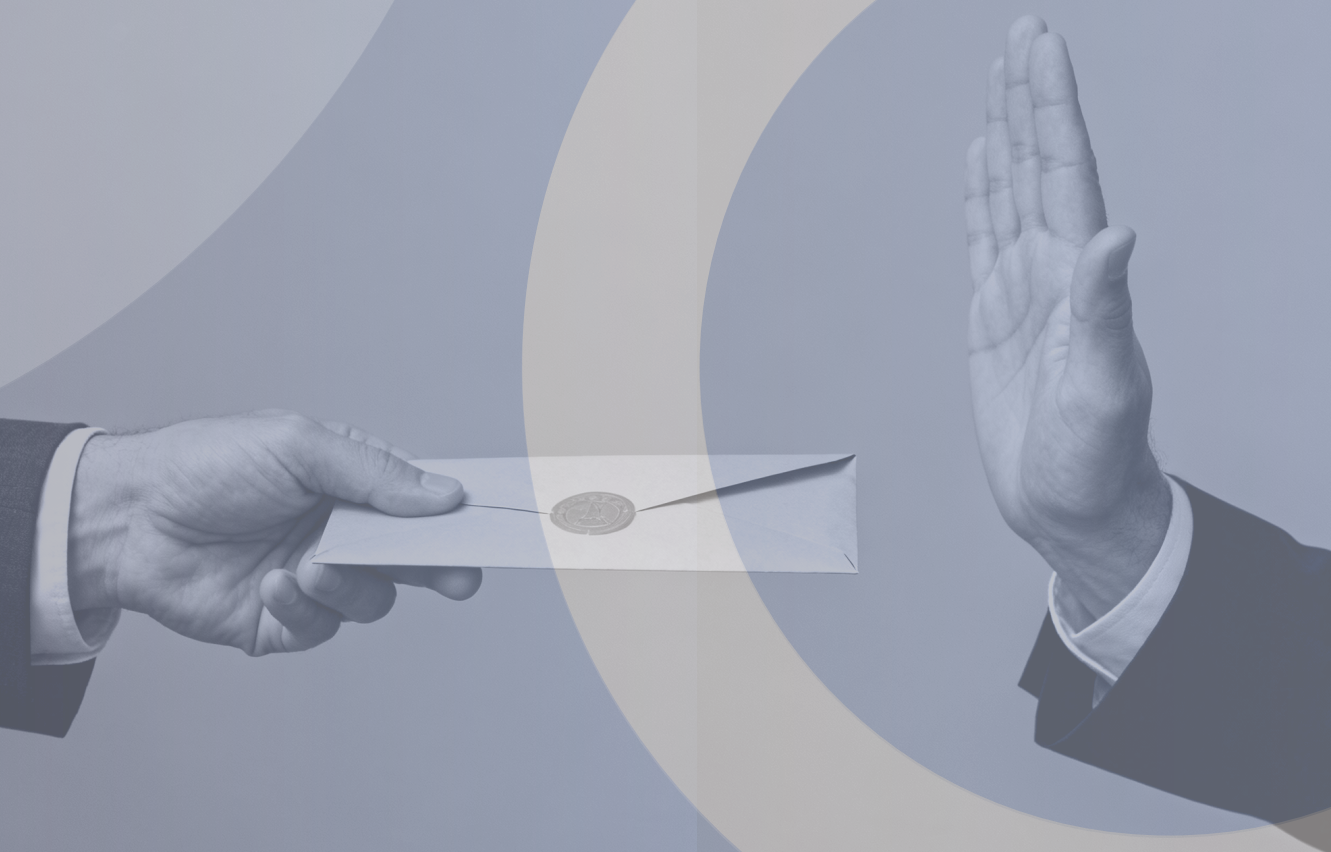
IZVJEŠTAJ O SPROVOĐENJU

antikorupcijskih politika i reformi



IZVJEŠTAJ O SPROVOĐENJU

antikorupcijskih politika i reformi



IZVJEŠTAJ O SPROVOĐENJU ANTI-KORUPCIJSKIH POLITIKA I REFORMI

CRNA GORA 2024-2025



Izdavač:

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

Autor:

dr Nemanja Stankov

Godina izdanja:

Oktobar 2025



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

SADRŽAJ

UVOD	7
1. INSTITUCIONALNI OKVIR	8
1.1.1 ODBOR ZA ANTIKORUPCIJU SKUPŠTINE CRNE GORE	8
1.2.1 NACIONALNI SAVJET ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE	10
1.2.2 SAVJET ZA VLADAVINU PRAVA	13
1.3.1 PREVENCIJA KORUPCIJE - AGENCIJA ZA SPRJEČAVANJE KORUPCIJE	16
1.4.1. REPRESIJA KORUPCIJE - SPECIJALNO DRŽAVNO TUŽILAŠTVO	25
1.5.1 EVROPSKE INTEGRACIJE – RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 23	27
2. ZAKONODAVNI OKVIR	29
2.1 ZAKONODAVNI OKVIR ZA PREVENCIJU KORUPCIJE	29
2.2 ZAKONODAVNI OKVIR ZA REPRESIJU KORUPCIJE	32
2.3 ZAKONI SA ANTIKORUPCIJSKIM ELEMENTIMA	34
3. STRATEŠKI OKVIR	39
3.1 STRATEGIJA ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE 2024-2028	39
4. DRUŠTVENO POLITIČKI KONTEKST BORBE PROTIV KORUPCIJE U CRNOJ GORI	40
5. PREGLED IMPLEMENTACIJE ANTIKORUPCIJSKIH POLITIKA 2024-2025	49
5.1 STRATEŠKI CILJ 1 - JAČANJE NEZAVISNOSTI, NEPRISTRASNOSTI I ODGOVORNOSTI ORGANA KOJI UČESTVUJU U BORBI PROTIV KORUPCIJE	49
5.1.1 - OC 1.1 - UNAPRJEĐENJE NORMATIVNOG OKVIRA KOJI GARANTUJE BORBU PROTIV KORUPCIJE	50
5.1.2 - OC 1.2 - JAČANJE ADMINISTRATIVNOG I INSTITUCIONALNOG OKVIRA ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE	51
5.1.3 – OC 1.3 - USPOSTAVLJANJE SISTEMA ZAPOŠLJAVANJA I NAPREDOVANJA U ORGANIMA VLASTI NA OSNOVU KRITERIJUMA I ZASLUGA	53
5.1.4 – OC 1.4 - OSNAŽITI KAPACITETE ZA SPROVOĐENJE ANTIKORUPTIVNIH MJERA	

U OBLASTIMA OD POSEBNOG RIZIKA OD KORUPCIJE	54
5.1.5 – OC 1.5 - TRANSPARENTNOST I SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA	56
5.2 – STRATEŠKI CILJ 2 - OSIGURATI POŠTOVANJE PRINCIPA VLADAVINE PRAVA KROZ EFIKASNE ISTRAGE I SANKCIONISANJE SLUČAJEVA KORUPCIJE	58
5.2.1 – OC 2.1 - UNAPREĐENJE ZAKONODAVSTVA U BORBI PROTIV KORUPCIJE	58
5.2.2 – OC 2.2 - UNAPREĐENJE KAPACITETA INSTITUCIJA NADLEŽNIH ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE	60
5.3 – STRATEŠKI CILJ 3 - JAČANJE NACIONALNE I MEĐUNARODNE SARADNJE I PODIZANJE SVIJEŠTI U BORBI PROTIV KORUPCIJE	61
5.3.1 - OC 3.1 - JAČANJE MEĐUNARODNE SARADNJE U CILJU SPREČAVANJA I BORBE PROTIV KORUPCIJE	62
5.3.2 - OC 3.2 - UNAPREĐENJE EFIKASNOSTI RAZMJENE PODATAKA IZMEĐU NADLEŽNIH ORGANA U CILJU SPREČAVANJA I BORBE PROTIV KORUPCIJE	63
5.3.3 – OC 3.3. - POVEĆANA SVIJEŠT O OBLICIMA, ŠTETNOSTI I NAČINIMA PRIJAVLJIVANJA KORUPCIJE I OJAČANI KAPACITETI INSTITUCIJA NADLEŽNIH ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE U POGLEDU KOMUNIKACIJE SA JAVNOŠĆU	64
PREPORUKE	67

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 razvoja i sprovođenja nacionalnih antikorupcijskih politika, sa posebnim naglaskom na institucionalni okvir, preventivne i represivne mehanizme, kao i zakonodavne reforme koje su obilježile prethodni period od juna 2024. godine, zaključno sa avgustom 2025. godine.

Cilj studije je da pruži pregled najvažnijih institucionalnih, zakonodavnih i strateških promjena u periodu 2024–2025. godine, uključujući ulogu ključnih tijela poput Agencije za sprječavanje korupcije (ASK), Specijalnog državnog tužilaštva (SDT), kao i drugih institucija uključenih u prevenciju i represiju korupcije. U tom dijelu, posebna pažnja posvećena je sprovedenim i planiranim reformama zakonodavnog okvira, naročito u oblasti prevencije korupcije, finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja, gdje su izmjene usvojene tokom 2025. godine značajno redefinisale nadležnosti i opseg rada ASK-a.

Studija takođe razmatra sprovođenje planova integriteta, praksu prijave zviždača, mjere jačanja integriteta u organima vlasti i ulogu sektorskih analiza antikorupcijskih mjera, pri čemu se posebno izdvajaju sektori pravosuđa, lokalne samouprave i zdravstva. Analizirani su i rezultati rada u oblasti kontrole imovine i prihoda javnih funkcionera, kontrole finansiranja političkih partija, kao i mjere koje se odnose na funkcionerske kampanje i sprječavanje zloupotrebe državnih resursa.

Kao širi okvir, studija povezuje sprovođenje ovih politika sa procesom evropskih integracija Crne Gore, kroz ispunjavanje obaveza predviđenih Strategijom za borbu protiv korupcije 2024-2028. U tom smislu, analizirani su i institucionalni kapaciteti, rezultati i izazovi u odnosu na ispunjavanje aktivnosti iz akcionog plana za 2024-2025 godinu.

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.

1. INSTITUCIONALNI OKVIR

Institucionalni okvir za borbu protiv korupcije u Crnoj Gori čini niz tijela organizovanih na više nivoa. Na ustavnom i zakonodavnom nivou postavljeni su temelji kroz propise i institucije koje uređuju oblast prevencije i represije korupcije, integriteta, sukoba interesa, transparentnosti i odgovornosti. Na visokom političkom nivou ključnu ulogu imaju tijela izvršne vlasti u određivanju strateških pravaca razvoja antikorupcijskih politika. Preventivni mehanizmi uključuju specijalizovanu agenciju za prevenciju, kontrolu transparentnosti, i sprječavanje sukoba interesa. Represivni dio sistema obuhvata tužilačke, policijske i pravosudne organe zadužene za procesuiranje korupcije. Pored toga, institucionalni okvir povezan je sa zahtjevima evropskih integracija, što dodatno usmjerava reformske procese.

1.1.1 ODBOR ZA ANTIKORUPCIJU SKUPŠTINE CRNE GORE

U okviru Skupštine Crne Gore za normativu u oblasti borbe protiv korupcije odgovoran je Odbor za antikorupciju. Formiranjem novog saziva Skupštine Crne Gore nakon parlamentarnih izbora 2023. godine, formiran je i Odbor za antikorupciju koji broji trinaest članova, pet iz opozicije i osam iz vladajuće većine. Za Predsjednika odbora za antikoruaciju imenovan je poslanik iz redova opozicije, potpredsjednik DPS-a Jevto Eraković, dok je na prvoj sjednici Odbora održanoj 18. decembra 2023. godine za zamjenika predsjednika imenovan Momčilo Leković iz Demokrata, kao predstavnik vladajuće većine. U okviru iste sjednice, na dnevnom redu je bilo razmatranje Izvještaja o radu Agencije za sprječavanje korupcije za 2022. godinu, što Odbor nije uradio, a rijetke sjednice¹ kao i problemi u funkcionalnosti Odbora nastaviće se i tokom 2024. godine. Tek je tokom 12. sjednice Odbora, gotovo godinu dana kasnije 13. decembra 2024. godine, Odbor razmotrio Izvještaj i donio odluku da Skupštini predloži da se pomenuti izvještaj ne prihvati. Na sličan način, Odbor tokom 16. sjednice nije podržao Izvještaje o radu Agencije za sprječavanje korupcije za 2023. i 2024. godinu, te donio odluku da Skupštini predloži da se izvještaji ne prihvate. Ovaj kratak pregled, ukazuje na nastavak prakse političkih podjela unutar Odbora zbog kog Odbor nikada nije preuzeo aktivniju ulogu prevenciji u suzbijanju izvora korupcije u svim društvenim, političkim i institucionalnim strukturama. Dodatno, ovakva praksa predstavlja

¹ Npr. u dva navrata nije održana 9. sjednica Odbora, zbog nedostatka kvoruma za rad.

nastavak opterećenih odnosa između Odbora i Agencije za sprječavanje korupcije, koja je bila vidljiva tokom prethodnog saziva Skupštine (2020-2023) a rezultirala je nedostatkom spremnosti da inicijative, dokumenta i procedure koje je ASK iznio pred Odbor rezultiraju unaprijeđenim legislativnim i institucionalnim okvirom².

Jedna od ključnih nadležnosti Odbora, sastoji se u pokretanju postupka za izbor članova Savjeta Agencije za sprječavanje korupcije. Mandat Savjeta istekao je 1. avgusta 2023. godine, a novi savjet imenovan je nakon političkih peripetija tek u julu 2024. Uz značajno kašnjenje, proces je započet Odlukom o formiranju Komisije za sprovođenje izbora članova Savjeta Agencije za sprečavanje korupcije, u čijem sastavu su dr Jevto Eraković, Momčilo Leković, Miodrag Iličković, Miroslav Turković i Pavle Ćupić, i raspisivanjem Javnog konkursa za izbor pet članova Savjeta Agencije (broj 00-63-13/24-19) na trećoj sjednici Odbora u martu 2024. Godine. Na pomenuti javni konkurs prijavilo se devet kandidata. Cjelokupan proces pratile su političke kontroverze, obzirom da je na samom početku Komisija utvrdila rang listu kandidata koji ispunjavaju uslove iz članova 83 i 84 Zakona o sprečavanju korupcije, te donijela odluku da se sa samo tri kandidata/kinje, Draganom Šuković, Mladenom Tomovićem i Slavicom Mirković, obavi razgovor. U kasnijoj fazi procesa, Komisija je donijela Predlog odluke o izboru dva kandidata za članove Savjeta Agencije za sprječavanje korupcije, koji nije dobio potrebnu većinu na Odboru sa dva glasa „za“ i pet glasova „uzdržan“. Iz tog razloga, Odbor je bio primoran da ponovi javni konkurs, te je odluka o ponavljanju postupka jednoglasno donešena. Novoformirana Komisija (nepromijenjen sastav s izuzetkom Pavla Ćupića kog je zamijenila Bojana Jokić) ponovila je postupak nakon kojeg je na 9. sjednici Odbora utvrđena lista od pet kandidata za izbor članova Savjeta Agencije za sprječavanje korupcije.

Sastav Odbora za antikorupciju:

- **Jevto Eraković** – predsjednik Odbora
- **Momčilo Leković** – zamjenik predsjednika Odbora
- **Miodrag Laković**
- **Dane Marković**
- **Tonći Janović**
- **Maja Vučelić**

² Report on National Anticorruption Policies Montenegro 2023, CeMI, p. 10

- Elvir Zvrko
- Nikola Janović
- Dritan Abazović
- Jevrosima Pejović
- Dragan Bojović
- Jasmin Ćorović
- Marko Kovačević

Nadležnosti Odbora za antikorupciju:

- nadgleda i analizira rad državnih organa, institucija, organizacija i tijela u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala;
- razmatra pitanja i probleme u sprovođenju zakona koji se odnose na borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala;
- predlaže dodatne mjere za unapređenje strategija, akcionih planova i drugih dokumenata koji se odnose na borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala;
- razmatra predstavlke i upućuje ih nadležnim organima u skladu sa alinejom 1 člana 48a Poslovnika Skupštine Crne Gore.

1.2.1 NACIONALNI SAVJET ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE

Aktuelni saziv Nacionalnog savjeta za borbu protiv korupcije počeo je sa radom u februaru 2024. godine, usvajanjem Odluke o obrazovanju Nacionalnog savjeta za borbu protiv korupcije na Vladi Crne Gore. Odlukom su definisani zadaci i sastav savjeta, kao i propisane osnovne smjernice za njegov rad. Prvobitni saziv, kritikovan je upravno na ovim osnovama, navodeći nepostojanje jasne uloge i misije Savjeta u cjelokupnom sistemu borbe protiv korupcije a što je konstatovano i u GRECO izvještaju iz 2022. godine³.

Primarna nadležnost Savjeta podrazumijevala je izradu i usvajanje Strategije za borbu protiv korupcije, ključnog strateškog dokumenta koji je falio gotovo cijelu

³ "GRECO recommends that clear role and missions be assigned to the National Council for Fighting Corruption so as to ensure the consistency of the overall strategy for preventing and fighting corruption"- (GrecoEvalRep5(2022)2, p. 13)

deceniju (prethodna Strategija za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala bila je na snazi u periodu 2010-2014. godina). Pored neophodnosti usvajanja Strategije, dokument sadrži niz nedostataka u pogledu procjene i analize početnog stanja, kao i definisanosti indikatora za praćenje implementacije. U tom kontekstu, CeMI je izradio detaljan pregled i analizu implementacije Strategije nakon godinu dana od usvajanja, uz definisanje ključnih problema i prostora za unapređenje⁴.

Pored uočenih nedostataka Strategije, ni rad samog Savjeta nije na zadovoljavajućem nivou. Iako je Odlukom o osnivanju predviđeno sastajanje Savjeta po potrebi, a najmanje jednom mjesečno, tokom 2024. godine Savjet se sastao samo dva puta – u martu kako bi se razmotrio nacrt Strategije, i junu kada je i usvojena Strategija sa pratećim akcionim planom za implementaciju za period 2024-2025. godina. U nastavku 2024. godine, punih šest mjeseci, Savjet se nije sastajao, iz kog razloga je jedan od članova iz nevladinog sektora podnio ostavku na članstvo u Savjetu. Tokom 2025. godine, Savjet se češće sastajao, ali je njegov rad opterećen netransparentnim procesima. Naime, u nekoliko navrata članovima Savjeta su materijali za održavanje sjednica dostavljani neposredno pred početak sjednice⁵, dok se ažurirane informacije o radu Savjeta ne nalaze na sajtu Vlade Crne Gore. U tom kontekstu, od šest održanih sjednica do jula 2025. godine, informacije o održavanju tek dvije sjednice su javno dostupne, dok javnost nema uvid u zapisnike sa sjednice, zaključke, niti ključne aktivnosti koje Savjet sprovodi.

Za potrebe praćenja implementacije Strategije, Savjet je formirao Operativni tim za pružanje pomoći Savjetu u kontinuiranom praćenju primjene strategije, čije su osnovni zadaci 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 radu⁶. Operativni tim ima zadatak da na kvartalnom nivou izvještava Savjet o ispunjenosti Strategije, a već tokom prvih izvještaja primijećeni su problemi u sadržaju strateškog dokumenta, kao i načinu izvještavanja nadležnih institucija

4 Dostupno na: <https://cemi.org.me/me/post/tehnicki-izvjestaj-o-ispunjenosti-akcionog-plana-i-strategije-borbe-protiv-korupcije-2024-2028-1307>

5 Dostupno na: <https://institut-alternativa.org/osvrt-na-godinu-dana-primjene-strategije-za-borbu-protiv-korupcije/>

6 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>

za implementaciju aktivnosti koje u određenim oblastima na osnovu paušalnih ocjena, bez konkretnih podataka ili na bazi pogrešnih podataka, izvještavaju o realizaciji pojedinih aktivnosti. Ovi problemi istaknuti su na radionici organizovanoj u Podgorici u okviru UNODC-a, povodom godinu dana implementacije Strategije u julu 2025. godine, na kojoj su članovi Savjeta, institucija, NVO sektora i međunarodnih organizacija analizirali rezultate implementacije. Ukazano je da postoje ozbiljni problemi u načinu na koji se izvještava o sprovođenju mjera: nedostaju kvantitativni podaci, aktivnosti se često proglašavaju realizovanim bez dokaza, a indikatori nijesu dovoljno precizni; zaključci koji su u skladu sa nalazima tehničkog izvještaja koji je izradio CeMI povodom godinu dana implementacije Strategije⁷.

Sastav Nacionalnog savjeta za borbu protiv korupcije:

U skladu sa Odlukom o obrazovanju Nacionalnog savjeta za borbu protiv korupcije („Službeni list CG“, br. 016/24)⁸ 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 sprječavanje korupcije

Direktor Agencije za nacionalnu bezbjednost

Direktor Poreske uprave

Direktor Uprave carina

Vrhovni državni tužilac

Glavni specijalni tužilac

⁷ Dostupno na: <https://cemi.org.me/me/post/tehnicki-izvjestaj-o-ispunjenosti-akcionog-plana-i-strategije-borbe-protiv-korupcije-2024-2028-1307>

⁸ Dostupno na: <https://www.sluzbenilist.me/propisi/DDF626FA-5EB8-4360-8314-52DD8A98123C?page=1>

Predsjednik Vrhovnog suda Crne Gore
 Predstavnik Privredne komore Crne Gore
 Predstavnik Zajednice opština Crne Gore
 Predstavnik Crnogorske akademije nauka i umjetnosti

Nadležnosti/zadaci Nacionalnog savjeta za borbu protiv korupcije:

- Pripremi strategiju za borbu protiv korupcije sa pratećim akcionim planovima u saradnji sa Ministarstvom prave i prati njeno sprovođenje;
- Organizuje, sinhronizuje, prati prioritete, dinamiku i rokove realizacije aktivnosti čiji su nosioci državni organi, organi državne uprave, organi lokalne samoruprave, organi lokalne uprave i druge nadležne institucije i ocjenjuje postignute rezultate u ostvarivanju ciljeva strategije;
- Dostavlja Vladi Crne Gore izvještaje o realizovanim aktivnostima sa ocjenom stanja i analizom koja se odnosi na prevenciju i borbu protiv korupcije i predlogom daljih mjera za uspješniju implementaciju strategije, najmanje dva puta godišnje;
- Predlaže Vladi preduzimanje drugih mjera i aktivnosti od značaja za borbu protiv korupcije kada je to u određenim oblastima potrebno; i
- Daje preporuke Vladi u cilju unapređenja normativnog okvira za prevenciju korupcije.

1.2.2 SAVJET ZA VLADAVINU PRAVA

Savjet za vladavinu prava osnovan je kao konsultativno/radno tijelo Vlade Crne Gore, od strane 43. Vlade u aprilu 2023. godine⁹, s ciljem koordinacije i monitoringa implementacije obaveza u okviru ispunjavanja mjerila za zatvaranje pregovaračkih poglavlja 23 i 24. Iako je 44. Vlada formirana u oktobru 2023, novi saziv Savjeta za vladavinu prava počeo je sa radom tek u januaru 2025. godine. Tokom prvih osam mjeseci 2025. godine, Savjet za vladavinu prava održao je tri sjednice,

⁹ Dostupno na: <https://wapi.gov.me/download-preview/c83d4712-9150-4176-941a-6d2b589b-ce57?version=1.0>

na kojima je primaran fokus bio na unapređenju uslova za rad sudske i tužilačke grane vlasti.

Na prvoj sjednici, Savjet za vladavinu prava naglasio je potrebu jačanja institucionalnih kapaciteta, uz osvrt na probleme nedostatka sudija i prostornih kapaciteta za rad kako sudova tako i državnog tužilaštva. U tom kontekstu, formulisan je set preporuka za unapređenje rada institucija - Specijalnog državnog tužilaštva, Specijalnog policijskog odjeljenja, kao i Agencije za sprječavanje korupcije. Savjet je naglasio potrebu usklađivanja sa GRECO preporukama u oblasti borbe protiv korupcije, i istakao potrebu za usklađivanjem sastava pregovaračke strukture i radnih grupa za poglavlja 23 i 24, uz izradu Programa pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji 2025-2026.

Na drugoj sjednici Savjeta, ponovo je istaknuta potreba rješavanja kadrovskih i prostornih deficita u sudstvu i tužilaštvu. U tom kontekstu, preduzeti su koraci s ciljem obezbjeđivanja prostornih kapaciteta za Osnovno državno tužilaštvo u Pljevljima, kao i preseljenja Specijalnog državnog tužilaštva i policijskog odjeljenja. Dodatno, konstatovano je pristupanje Crne Gore Istanbulskom antikorupcijskom planu¹⁰. Na sjednici su razmatrani nalazi iz non-papera Evropske komisije za poglavlja 23 i 24, a naglašena je potreba izmjene Ustava za implementaciju određenih preporuka¹¹.

Na trećoj sjednici, uprkos činjenici da su Akcioni planovi za poglavlja 23 i 24 usvojeni tek u maju 2025. godine¹², Savjet je usvojio polugodišnji izvještaj o realizaciji aktivnosti. Dodatno, analiziran je izvještaj Evropske komisije o vladavini prava za 2025. godinu.

Odlukom o izmjeni odluke o obrazovanju Savjeta za vladavinu prava¹³ iz februara 2025. godine, sastav Savjeta izmijenjen je i proširen na predsjednika, zamjenika predsjednika i petnaest članova, a u junu je sastav proširen na šesnaest članova dodatkom zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore.

10 Dostupno na: <https://www.antikorupcija.me/me/novosti/2507180547-crna-gora-pristupila-istanbulskom-akcionom-planu-okviru-acn-oecd/>

11 Prijedlog Vlade za promjenu Ustava dostupan je na: <https://www.gov.me/dokumenta/bebe0c53-070c-43ec-8a8f-8db2f9404073>. Ključne izmjene tiču se uklanjanja članstva Ministra pravde u Sudskom savjetu, kao i u prijedlogu kroz Amandman IX da "U postupcima disciplinske odgovornosti sudija, ministar nadležan za poslove pravosuđa ne glasa."

12 Dostupno na: <https://www.gov.me/clanak/usvajanje-akcionih-planova-za-završna-mjerila-u-pregovaračkim-poglavljima-23-i-24-ključni-korak-ka-evropskoj-budućnosti-crne-gore>

13 Dostupno na: <https://wapi.gov.me/download-preview/8eb8904d-a1d3-468c-be93-e7e347925273?version=1.0>

Sastav Savjeta za vladavinu prava:

Momo Koprivica - Potpredsjednik Vlade za politički sistem, pravosuđe i antikorupciju - Predsjednik Savjeta

Maida Gorčević - Ministarka evropskih poslova - Zamjenica predsjednika Savjeta

Valentina Pavličić - Predsjednica Vrhovnog suda

Snežana Armenko - Predsjednica Ustavnog suda

Radoje Korać - Predsjednik Sudskog savjeta

Milorad Marković - Vrhovni državni tužilac

Vladimir Novović - Glavni specijalni tužilac

Bojan Božović - Ministar pravde

Danilo Šaranović - Ministar unutrašnjih poslova

Fatmir Đeka - Ministar ljudskih i manjinskih prava

Lazar Šćepanović - Direktor Uprave policije

Dušan Drakić - v.d. Direktora Agencije za sprečavanje korupcije

Predrag Zenović - Glavni pregovarač za EU integracije

Jelena Grdinić - Pregovaračica za klaster I, Šefica pregovaračke grupe za poglavlje 23

Siniša Bjeković - Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore

Jovan Bojović - Predstavnik NVO sektora

Nadležnosti Savjeta za vladavinu prava:

- prati realizaciju obaveza iz poglavlja 23 - Pravosuđe i temeljna prava i 24 - Pravda, sloboda i bezbjednost u procesu pristupanja 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 privremenih mjerila u poglavljima 23 – Pravosuđe u temeljna prava i 24 – Pravda, sloboda i bezbjednost;
- pratiti realizaciju obaveza u cilju ispunjenja završnih mjerila u poglavljima 23 – Pravosuđe u temeljna prava i 24 – Pravda, sloboda i bezbjednost;
- razmotra 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;

1.3.1 PREVENCIJA KORUPCIJE - AGENCIJA ZA SPRJEČAVANJE KORUPCIJE

Agencija za sprječavanje korupcije ASK počela je s radom 1. januara 2016. godine, preuzimajući nadležnosti Uprave za antikorupcijsku inicijativu i Komisije za sprječavanje sukoba interesa, kao i dio nadležnosti Državne izborne komisije u vezi sa kontrolom finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja. ASK je osnovan u okviru ispunjavanja privremenog mjerila 21, koje je predviđalo da Crna Gora osnuje agenciju sa jasno definisanim mandatom i nadležnostima. ASK predstavlja centralno tijelo u institucionalnom sistemu Crne Gore, nadležno za prevenciju korupcije, a njen rad uređen je u prvom redu Zakonom o sprječavanju korupcije, Zakonom o finansiranju političkih partija i izbornih kampanja, i Zakonom o lobi-ranju.

Upravljačka tijela Agencije su Savjet i direktor. Članom 92 ZSK propisano je da 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.

Nadzornu funkciju nad radom Agencije vrši Savjet Agencije, čije članove (njih pet) imenuje Skupština, na predlog nadležnog skupštinskog odbora. Izbor kandidata vrši se na osnovu javnog konkursa. Mandat prethodnog saziva Savjeta ASK-a, funkcionisao je u periodu od 2019-2023. godine. Zakonsku obavezu, da na vrijeme pokrene proceduru izbora novog saziva Savjeta ASK-a, Skupština Crne Gore nije ispoštovala. Tek u julu 2024. godine, izabran je Savjet ASK-a u punom sastavu.

Savjet bira direktora ASK-a na osnovu javnog oglasa glasovima 4 od 5 članova Savjeta (ista većina potrebna je i za izbor predsjednika Savjeta). U avgustu 2024. godine, Savjet ASK-a imenovao je Dušana Drakića za v.d. direktora a popunjava tu poziciju do odluke Savjeta o izboru direktora na osnovu javnog konkursa. Savjet Agencije raspisao je javni konkurs za izbor direktora ASK-a 1. aprila¹⁴ 2025. godine, a nakon isteka zakonskog roka od 20 dana za prijavu, na konkurs su se javila dva lica, trenutni v.d. direktor Dušan Drakić, i Milica Milutinović. U maju 2025., Savjet je obavio razgovor sa kandidatima ali nije uspio da donese odluku, obzirom da niti kandidat Drakić ni Milica Milutinović nijesu dobili potrebnu većinu glasova¹⁵ za izbor na poziciju direktora ASK-a u punom mandatu¹⁶. Uprkos najavama da će novi javni konkurs uskoro biti objavljen, Savjet ASK-a nije raspisao novi javni konkurs zaključno sa septembrom 2025. godine. Savjet takođe odlučuje o razrješenju direktora. Članom 93 ZSK je propisano da Savjet donosi poslovnik o radu Savjeta, raspisuje konkurs za izbor direktora/ice Agencije, bira i razrješava direktora/icu Agencije. Proceduralna rješenja su osmišljena tako da obezbijede javnost i transparentnost, uz istovremeno minimiziranje mogućih neprimjerenih, prije svega političkih, uticaja. Ovaj aspekt rada Savjeta, potencijalno će biti izmijenjen ukoliko se Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sprječavanju korupcije usvoji u formi u kojoj će ga Ministarstvo pravde uputiti u skupštinsku proceduru do kraja 2025. godine. Naime, predlog predviđa smanjenje potrebne većine za izbor predsjednika Savjeta i direktora ASK-a, sa 4 na 3 od 5 članova Savjeta. U pogledu ostalih nadležnosti, Savjet predlaže nacrt budžeta Agencije

14 Dostupno na: <https://www.antikorupcija.me/me/savjet-agencije/novosti/2504010609-javni-ko-nkurs-za-izbor-direktora-agencije-za-sprecavanje-korupcije/>

15 Ministarstvo pravde je tokom 2025. godine radilo na pripremi izmjena i dopuna Zakona o sprječavanju korupcije, pri čemu je jedna od ključnih izmjena koja je zadržana nakon završetka javne rasprave promjena sistema glasanja u Savjetu Agencije iz kvalifikovane većine (četiri od pet glasova) u prostu većinu (tri od pet glasova), u glasanju za izbor predsjednika i zamjenika predsjednika Savjeta, kao i direktora ASK-a.

16 Dostupno na: <https://www.antikorupcija.me/me/savjet-agencije/novosti/2505231317-saop-stenje-33-sjednice-savjeta-ask/>

Skupštini, preko nadležnog odbora, dok je članom 103 Zakona o sprečavanju korupcije predviđeno je da Savjet Agencije podnosi Skupštini Crne Gore godišnji Izvještaj o radu Agencije najkasnije do 31. marta tekuće za prethodnu godinu.

Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji koji je usvojen u oktobru 2024. godine, sistematizovano je 98 radnih mjesta, od kojih su, na početku 2025. godine popunjena 54 radna mjesta. Od ukupno 54 zaposlena, 46 je sa završenom visokom stručnom spremom, sa završenom srednjom stručnom spremom je sedmero zaposlenih, dok je jedan sa završenom osnovnom školom. Od 52 predviđena radna mjesta za zaposlene koji treba da se bave osnovnim nadležnostima Agencije, popunjeno je 29 radnih mjesta, dok ostatak radnih mjesta predstavljaju administraciju i tehničko osoblje. S ciljem dodatnog unapređenja organizacionih i kadrovskih kapaciteta ASK-a, što je definisano kao strateški cilj 5 u Strateškom planu 2022-2024 Agencije, Savjet ASK je septembru 2025. godine usvojio Strategiju upravljanja ljudskim resursima Agencije za sprečavanje korupcije za period 2025-2026¹⁷. Osnovna misija strategije je da "obezbjedi profesionalnu i etičku podršku kroz jačanje, privlačenje i zadržavanje kompetentnog kadra u cilju ostvarivanja organizacionih ciljeva i čuvanja institucionalne memorije".

U pogledu horizontalne organizacije, rad ASK-a je organizovan kroz nekoliko ključnih sektora, uključujući:

1. Sektor za kontrolu javnih funkcija i političke finansije:

- Odsjek za kontrolu finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja,
- Odsjek za kontrolu izvještaja javnih funkcionera
- Odsjek za sprječavanje sukoba interesa javnih funkcionera

2. Sektor za prevenciju korupcije i prijave zviždača:

- Odsjek za postupanje po prijavama zviždača
- Odsjek za integritet
- Odsjek za lobiranje, praćenje propisa i davanje mišljenja na propise iz oblasti antikorupcije
- Odsjek za sprovođenje kampanja, edukacije i istraživanja.

3. Sektor za vođenje postupaka iz nadležnosti Agencije

- Odsjek za vođenje upravnih postupaka
- Odsjek za vođenje prekršajnih postupaka

¹⁷ Dostupno na: https://www.antikorupcija.me/media/documents/Strategija_upravljanja_ljudskim_resursima_ASK_za_period_2025_-_2026_.godine.pdf#page=5.12

U okviru rada *Sektora za kontrolu rada javnih funkcija i političke finansije*, Odsjeka za kontrolu izvještaja javnih funkcionera, ASK kontroliše redovne izvještaje o imovini i prihodima javnih funkcionera, koji imaju zakonsku obavezu da pomenute izvještaje za prethodnu godinu dostave agenciji do 31. marta tekuće godine. Tokom 2024. godine, Agencija je izvršila administrativno-tehničku provjeru svih 11.905 pristiglih izvještaja o prihodima i imovini. U smislu tačnosti i potpunosti provjereno je ukupno 665 izvještaja, dok je sprovedena dubinska kontrola 18 izvještaja. Nepravilnosti su utvrđene u 81 slučaju, a jedan predmet je proslijeđen Specijalnom državnom tužilaštvu. U istoj oblasti pokrenuto je 1.117 prekršajnih i 73 upravna postupka, na osnovu kojih je izrečena sankcija u 724% slučajeva u kumulativnom iznosu od 70.850€.

U prvom polugodištu 2025. godine Agenciji je dostavljeno ukupno 8.943 izvještaja, što predstavlja pad od oko 13% u odnosu na isti period prethodne godine. U I kvartalu obrađeno je 8.357 izvještaja, a u II kvartalu 586. Pored administrativnih provjera, ASK je izvršila detaljnije provjere tačnosti i potpunosti podataka u 93 izvještaja (49 u I kvartalu i 44 u II kvartalu), od čega je u 49 izvještaja utvrđeno nepravilnosti (28 u I i 21 u II kvartalu). Takođe, u II kvartalu izvršena je dubinska provjera dva obveznika, na zahtjev drugog državnog organa.

Kada je riječ o postupcima, u I kvartalu 2025. ASK je pokrenula 37 prekršajnih i 11 upravnih postupaka, dok je u II kvartalu broj prekršajnih postupaka značajno porastao – na 417, uz dodatnih 22 upravna postupka. Time je ukupan broj postupaka u prvoj polovini 2025. godine (454 prekršajna i 33 upravna) još uvijek ispod obima zabilježenog u cijeloj 2024, ali dinamika u drugom kvartalu ukazuje na intenziviranje aktivnosti Agencije. Kumulativno, uzimajući u obzir i postupke koji su pokrenuti tokom 2024. godine, u prvih šest mjeseci 2025. godine, pred nadležnim sudovima okončano je 478 prekršajnih postupaka, a izrečen je kumulativni iznos kazni u 33.2% slučajeva u iznosu od 9.780€.

Pored toga, tokom I kvartala 2025. evidentirani su propusti javnih funkcionera u dostavljanju izvještaja – 15 od 151 funkcionera koji su imali obavezu podnošenja izvještaja 30 dana od stupanja na funkciju, i 18 od 148 koji su imali obavezu dostavljanja izvještaja nakon prestanka funkcije, nijesu ispunili tu obavezu. Slična situacija je zabilježena i u drugom kvartalu 22 od 203 javna funkcionera nije ispunilo obavezu, kao ni 46 od 114 lica po prestanku javne funkcije. Kumulativno, ovo ukazuje na jedan zabrinjavajući trend sistematskog kršenja zakona u pogledu dostavljanja izvještaja. Gotovo 10.5% javnih funkcionera nije dostavilo izvještaje u

propisanom roku, dok 24.5% nije dostavilo izvještaj nakon prestanka javne funkcije.

U pogledu provjere po službenoj dužnosti ili na zahtjev, ASK je pokrenuo provjeru tačnosti i potpunosti 51 izvještaja, od kojih je u 72.5% slučajeva (37 izvještaja) konstatovao nepravilnosti. Sličan trend nastavljen je i u 2025. godini, tokom prvih šest mjeseci provjera tačnosti i potpunosti okončana je za 73 izvještaja, a u 47.9% slučajeva (35 izvještaja) konstatovane su nepravilnosti.

Tokom 2024. godine, stupanjem na snagu Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma iz jula 2024. godine, Odsjek za kontrolu izvještaja javnih funkcionera kreirao je i počeo sa vođenjem *Registra politički eksponiranih lica*. Tokom 2025. godine, uz podršku francuske ekspertize pripremljen je nacrt *Smjernica o registru politički eksponiranih lica u Crnoj Gori*, kojim se precizira način identifikovanja politički eksponiranih lica kao i implementacija zakonske regulative u ovoj oblasti.

U okviru rada sektora za kontrolu rada javnih funkcija i političke finansije, Odsjeka za kontrolu finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja, ASK kontroliše finansiranje političkih subjekata i izbornih subjekata i izbornih kampanja s ciljem jačanja integriteta i odgovornog i zakonitog korišćenja javnih resursa. Tokom 2024. godine, ASK je izvršila kontrolu 7.348 izvještaja dostavljenih od strane obveznika Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja kako u redovnom radu, tako i tokom lokalnih izbornih kampanja (u šest crnogorskih opština tokom 2024. godine). Kontrolisane aktivnosti političkih subjekata u toku kampanja iznosile su 1.305.056,60 eura. U toku 2024. izvršene su 412 kontrole poštovanja zabrana i ograničenja, registrovano je 242 kršenja zakona, a političkim subjektima su izrečene četiri mjere gubitka budžetskih sredstava u ukupnom iznosu od 7.805,65 eura. Takođe, pokrenuta su 132 prekršajna i 34 upravna postupka.

U prvom šestomjesečnom periodu 2025. godine ASK je kontrolisala ukupno 1.263 izvještaja (1.050 u I kvartalu i 213 u II kvartalu). U istom periodu Agencija je uputila 175 upozorenja političkim subjektima i organima vlasti (118 u I i 57 u II kvartalu), a zabilježeno je ukupno 154 nepravilnosti/kršenja zakona (76 u I i 78 u II kvartalu). U prvom kvartalu pokrenuto je 46 prekršajnih i 4 upravna postupka, dok je u drugom kvartalu taj broj bio gotovo identičan – 46 prekršajnih i 3 upravna postupka. Pored toga, ASK je u I kvartalu nadležnoj Upravnoj inspekciji proslijedila četiri predmeta u vezi sa nezakonitim isplata jednoratnih pomoći u Opštini Nikšić.

U II kvartalu izvršene su tri terenske kontrole organa vlasti.

Značajno je da je u drugom kvartalu 2025. Agencija izrekla i 14 mjera obustave prenosa budžetskih sredstava političkim subjektima koji nijesu dostavili godišnji konsolidovani finansijski izvještaj za 2024. u zakonskom roku, u ukupnom iznosu od 138.648,26€. Ovo predstavlja kvalitativni iskorak u odnosu na 2024, kada su sankcije bile manjeg obima i finansijske vrijednosti.

Obaveze ASK-a u oblasti kontrole finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja uređene su Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, pri čemu lokalni izbori, uz njihovu nepredvidivost i učestale vanredne izborne procese, dodatno opterećuju rad Agencije i umanjuju kapacitete za sprovođenje detaljnih provjera. U julu 2025. godine, u okviru izborne reforme, usvojene su izmjene Zakona o izboru odbornika i poslanika, koje posredno imaju značajan uticaj na rad ASK-a, s obzirom na to da je predviđeno da se od 2027. godine svi lokalni izbori održavaju istovremeno, u jednom danu i u redovnim četvorogodišnjim intervalima, uz norme koje otežavaju raspuštanje skupština opština i raspisivanje vanrednih izbora. Implementacija ovog rješenja trebalo bi da značajno rastereti rad ASK-a, jer će se kapaciteti Agencije usmjeriti na kontrolu izbornih kampanja u jasno određenom vremenskom periodu, uz obuhvatanje cijele teritorije Crne Gore.

U okviru rada sektora za kontrolu rada javnih funkcija i političke finansije, Odsjek za sprječavanje sukoba interesa javnih funkcionera, daje mišljenja sa ciljem sprečavanja i upravljanja konfliktom interesa kada do takve situacije dođe. Tokom 2024. godine, ASK je, postupajući po svim primljenim zahtjevima, dala ukupno 191 mišljenje, na osnovu kojih je 10 javnih funkcionera podnijelo ostavke na funkcije ili dužnosti nespojive sa javnom funkcijom. U prvoj polovini 2025. godine ASK je dala ukupno 107 mišljenja (70 u I kvartalu i 37 u II kvartalu). U tom periodu je u 26 mišljenja (15 u I i 11 u II kvartalu). U prvom kvartalu je podnijeto 10 ostavki, a u drugom dodatne 2 ostavke. Pored toga, u II kvartalu, na osnovu odluka ASK u kojima je utvrđeno kršenje Zakona o sprječavanju korupcije, došlo je do podnošenja još 3 ostavke, dok je jedan javni funkcioner razriješen funkcije. Posmatrano uporedno, 2024. godina je obilježena većim ukupnim obimom mišljenja (191 naspram 107 u prvoj polovini 2025), dok je u 2025. godini već u prvih šest mjeseci registrovan značajno veći broj ostavki – ukupno 15 ostavki i jedno razrješenje u odnosu na 10 ostavki tokom cijele prethodne godine.

Stupanjem na snagu Zakona o sprečavanje korupcije iz juna 2024. godine, u glavi III detaljno su normirani postupci prijema i postupanja po prijavama žviždača. Procedure i postupci unutar Agencije sprovode se u Sektoru za prevenciju korupcije i prijave žviždača, Odsjeku za postupanje po prijavama žviždača. Od septembra 2024. godine Agencija je značajno intenzivirala aktivnosti u oblasti postupanja po prijavama žviždača, s ciljem odlučnijeg suočavanja sa sistemskim izazovima. Od ukupno 438 prijava (163 iz 2024. i 275 iz ranijih godina), ASK je obradila 185, odnosno 42%. Pred Agencijom je okončano 116 postupaka – što predstavlja najveći broj od njenog osnivanja, a čak 83% njih završeno je u posljednja četiri mjeseca 2024. godine. Dodatnih 69 prijava proslijeđeno je drugim nadležnim institucijama na dalje postupanje.

U prva tri mjeseca 2025. godine u radu je bilo ukupno 278 prijava žviždača (25 novih i 253 iz prethodnog perioda), od čega je Agencija postupila po 46 prijava – najviše od osnivanja, kada se posmatra kvartalni nivo. Od tog broja, 31 postupak je okončan pred ASK-om, dok je 15 proslijeđeno drugim institucijama (10 tužilaštvima i 5 drugim organima). Tokom drugog kvartala 2025. Agencija je primila novih 44 prijave žviždača, a postupila po 15 iz ranijeg perioda. Od njih je 9 postupaka okončano pred ASK-om, dok je 6 proslijeđeno drugim nadležnim organima. U vezi jedne ranije prijave, koja je bila proslijeđena tužilaštvu, Agencija je dobila povratnu informaciju da je podignut optužni predlog.

Posebno je značajno što su tokom drugog kvartala 2025. godine, prvi put od usvajanja novog Zakona o sprječavanju korupcije (jun 2024), podnijeta dva zahtjeva za obezbjeđivanje finansijske pomoći žviždačima u sudskom postupku. U oba slučaja Agencija je odobrila traženu vrstu pomoći.

Dodatne aktivnosti ASK-a u ovoj oblasti podrazumijevale su ispunjavanje obaveza iz Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije 2024–2028, na osnovu kojih je Agencija izradila nacrt Analize prakse postupanja po prijavama žviždača (koji nije javno dostupan) i sproveda osam obuka za različite ciljne grupe – predstavnike 14 organa državne uprave zadužene za prijem i postupanje po prijavama, kao i rukovodioce i menadžere integriteta iz 158 obrazovno-vaspitnih ustanova. Agencija vodi i registar "Lica određena za postupanje po prijavama žviždača u organima vlasti, privrednim društvima, drugim pravnim licima i preduzetnicima" koji je posljednji put ažuriran u julu 2025. godine, koji sadrži informacije o 655 organa (bilo da se radi o organima vlasti ili privrednim društvima) koja imaju određeno lice za

postupanje po prijavama žviždača¹⁸. Registar sadrži informacije o tipu sistema, opštini, licu određenom za postupanje po prijavama žviždača, ali bi mogao biti unaprijeđen dostavljanjem konkretne adrese ili kontakta lica koje je nadležna za postupanje.

U okviru Sektora za prevenciju korupcije i prijave zviždača djeluje Odsjek za integritet, zadužen za sprovođenje aktivnosti u oblasti planova integriteta. Tokom 2024. godine otpočeo je V ciklus ovih planova, koji predstavljaju interne antikorupcijske dokumente organa vlasti i sadrže mjere usmjerene na sprečavanje i otklanjanje rizika od različitih oblika koruptivnog i neetičnog ponašanja.

Prema podacima Agencije iz Izvještaja o donošenju i sprovođenju planova integriteta za 2024. godinu¹⁹, 760 organa vlasti ima zakonsku obavezu donošenja plana integriteta. Tokom 2024. godine, 13 organa je prvi put usvojilo i dostavilo plan, dok je do 31. decembra ovu obavezu ispunilo ukupno 740 organa (97,4%). Iste godine, planove je ažuriralo 680 organa vlasti, a od 2016. do kraja 2024. menadžera integriteta odredilo je 741 organ (97,5%). Zaposleni u nadležnom odsjeku su u 2024. obavili 1.839 konsultacija sa organima vlasti, pri čemu su menadžeri integriteta najčešće tražili savjete u vezi izrade i sprovođenja planova integriteta, popunjavanja upitnika za procjenu njihove efikasnosti, korišćenja aplikacije, kao i primjene metodologije za procjenu antikorupcijskih mjera. Ključna informacija koja je sadržana u planovima integriteta, odnosi se na procjenu rizika od korupcije unutar pojedinačnih institucija, koja kumulativno na osnovu svih dostavljenih planova integriteta za 2024. godinu, iznosi 34,8% rizika niskog intenziteta, 59,3% rizika srednjeg intenziteta, i 5,9% rizika visokog intenziteta. Na osnovu navedenog izvještaja, konstatovano je da je tokom implementacije V ciklusa planova integriteta sprovedeno kumulativno 27.005 mjera za upravljanje rizicima u organima vlasti, od kojih je 79,8% (21.540) potpuno realizovano, 11,4% (3.070) djelimično, dok 8,9% (2.395) nije realizovano.

Agencija za sprečavanje korupcije vodi i ažurira listu menadžera integriteta, koja je u aprilu 2025. godine, sadržala informacije 743 organa sa informacijama o licima određenim za menadžere integriteta u datoj instituciji²⁰. Dodatno, Agencija vodi registar planova integriteta, a kroz Registar dostupna je lista internet adresa na kojima se

18 Dostupno na: https://www.antikorupcija.me/documents/29406/Imena_lica_za_prijem_i_postupanje_po_prijavama_-_Azurirano.xlsx

19 Dostupno na: https://www.antikorupcija.me/media/documents/Izvjestaj_o_donosenju_i_sprovođenju_planova_integriteta_u_2024_godini.pdf

20 Dostupno na: https://www.antikorupcija.me/media/documents/Lista_menzera_integriteta_april_2025.pdf

nalaze važeći planovi integriteta za 547 organa vlasti u Crnoj Gori²¹.

Kao dopunska aktivnost u ovoj oblasti, posebno je važno istaći da je okončan proces sprovođenja Metodologije za procjenu primjene antikorupcijskih mjera u sektorima pravosuđa²² i lokalne samouprave²³, a započeta je primjena Metodologije u sektoru zdravstva, u saradnji sa Programom Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) u Crnoj Gori. S tim u vezi, prosječan učinak u primjeni antikorupcijskih mjera na nivou jedinica lokalne samouprave u Crnoj Gori je 51.08%, uzimajući u obzir činjenicu da četiri opštine nijesu dostavile podatke na osnovu kojih je procjena mogla biti izvršena. Najbolja kategorija indeksa primjene, odnosi se na stvaranje uslova za primjenu propisa za sprečavanje korupcije (67.48%), zatim slijede jačanje institucionalnog okvira za sprečavanje korupcije (45.58%), jačanje etičke kulture (43.12%), dok negativna kategorija oduzimanja bodova u prosjeku (ne)doprinosi sa -14.58%. Kumulativno, ove kategorije kreiraju pomenuti indeks primjene antikorupcijskih mjera sa prosječnim stepenom primjene 51.08%. Nešto bolja situacija je zabilježena u pravosuđu, podsystem sudstvo, gdje kumulativni indeks iznosi 59.15%. Po kategorijama, stvaranje uslova za primjenu propisa za sprečavanje korupcije (71.85%), zatim slijede jačanje institucionalnog okvira za sprečavanje korupcije (60.24%), jačanje etičke kulture (62.70%), dok negativna kategorija oduzimanja bodova u prosjeku (ne)doprinosi sa -19.14%.

21 Dostupno na: https://www.antikorupcija.me/media/documents/Linkovi_objavljenih_planova_integriteta_april_2025_hAA1zx0.pdf

22 Dostupno na: https://www.antikorupcija.me/media/documents/Integritet_na_djelu_-_Izvjestaj_o_procjeni_primjene_antikorupcijskih_mjera_u_sudstvu.pdf

23 Dostupno na: https://www.antikorupcija.me/media/documents/Integritet_na_djelu_-_Izvjestaj_o_procjeni_primjene_antikorupcijskih_mjera_za_jedinice_lokalne_samouprave.pdf

Nadležnosti Agencije za sprječavanje korupcije:

- Utvrđivanje sukoba interesa kod funkcionera i poduzimanje mjera za njegovo sprječavanje
- 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

1.4.1. REPRESIJA KORUPCIJE - SPECIJALNO DRŽAVNO TUŽILAŠTVO

Kada je riječ o represiji korupcije, Specijalno državno tužilaštvo (SDT) — kao ključno tijelo za borbu protiv visokog nivoa korupcije i organizovanog kriminala — osnovano je na osnovu Zakona o Specijalnom državnom tužilaštvu i počelo je da funkcioniše u julu 2015. Prema tom zakonu, SDT je nadležno za gonjenje krivičnih djela organizovanog kriminala, bez obzira na propisanu kaznu; visoke korupcije (a. ako državni službenik počinji krivična djela zloupotrebe ovlašćenja, zloupotrebe u službi, nezakonitog uticaja, nagovaranja na nezakonit uticaj, primanja mita, davanja mita; b. ako je pribavljena imovinska korist većeg iznosa od četrdeset hiljada eura počinjenjem krivičnih djela zloupotrebe položaja u privred-

nim poslovima, zloupotrebe ovlašćenja u ekonomiji); pranja novca; terorizma; ratnih zločina; kršenja biračkih prava propisanih u šesnaestom poglavlju Krivičnog zakonika Crne Gore.

Tužilački savjet bira glavnog specijalnog tužioca i specijalne tužioce na osnovu javnog konkursa, a na predlog Vrhovnog državnog tužioca. Mandat glavnog specijalnog tužioca traje pet godina, a za svoj rad odgovoran je Vrhovnom državnom tužiocu. Specijalni tužilac bira se na neodređeno vrijeme ukoliko je prethodno radio bar četiri godine kao državni tužilac ili sudija, a za svoj rad odgovoran je glavnom specijalnom tužiocu. Međutim, autonomija SDT-a je ograničena u tom smislu što vrhovni državni tužilac može direktno izvršavati ovlašćenja i preduzimati radnje za koje je ovlašten glavni specijalni tužilac. Prema trenutnoj organizacionoj shemi, u Specijalnom državnom tužilaštvu zapošljeno je 13 tužilaca u sektoru za gonjenje po službenoj dužnosti djela iz oblasti "organizovani kriminal i visoka korupcija".

Prema članu 26 Zakona o SDT-u ("Službeni list Crne Gore", br. br. 10/2015, 53/2016 i 54/2024.), policijske poslove koji se odnose na krivična djela iz nadležnosti SDT-a obavljaju policijski službenici koji rade u posebnoj organizacionoj jedinici tijela uprave nadležnog za poslove policije, u saradnji sa SDT-om (Policijsko odjeljenje). Rukovodioca policijskog odjeljenja imenuje direktor organa uprave (Uprave policije), uz saglasnost glavnog specijalnog tužioca.

U avgustu 2022. godine, formiran je *Odsjek za borbu protiv korupcije, ekonomski kriminal i finansijska istraživanja* koji funkcioniše u okviru Sektora za borbu protiv kriminala. Ovaj odsjek sadrži organizacione podjedinice od kojih je jedna Grupa za borbu protiv korupcije, a prema posljednjem Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji MUP-a iz decembra 2024. godine, ukupno 20 radnih mjesta sistematizovano u okviru Grupe za borbu protiv korupcije. Nadležnosti ovog Odsjeka odnose se na krivična djela iz nadležnosti Višeg državnog tužilaštva, ali i krivična djela koja su u nadležnosti SDT-a — na zahtjev ili uz odobrenje vršioca specijalnog tužioca — na nacionalnom i međunarodnom nivou. Dodatno, organizaciona shema MUP-a predviđa i postojanje posebne organizacione jedinice, Odjeljenja za antikorupciju, u kojem je sistematizovano 26 radnih mjesta.

1.5.1 EVROPSKE INTEGRACIJE - RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 23

Konstitutivna sjednica pregovaračke radne grupe za poglavlje 23 – Pravosuđe i temeljna prava održana je 1. marta 2023. godine u Podgorici. 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 tom kontekstu, u decembru 2024. godine održana je dvodnevna tematska sjednica posvećena borbi protiv korupcije, kao dijelu procesa izrade Akcionog plana.

Javne konsultacije o nacrtu dokumenta sprovedene su tokom januara i februara 2025. godine, nakon čega je Akcioni plan dobio podršku Savjeta za vladavinu prava. Dokument je usvojen na Vladi 25. aprila 2025. godine i predstavlja najdetaljniji pregled aktivnosti i obaveza usmjerenih na ispunjavanje tri završna mjerila i 17 indikatora, koje je potrebno realizovati do kraja trećeg kvartala 2026. godine. Ove aktivnosti uklapaju se u plan Vlade da Crna Gora postane punopravna članica EU do 2028. godine.

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. Kao ključni izazov izdvojeni su koordinacija aktivnosti i poštovanje rokova, koji i dalje predstavljaju ozbiljan rizik za dinamiku pregovaračkog procesa.

Sastav Pregovaračke radne grupe za poglavlje 23:

Pregovaračka radna grupa za poglavlje 23 sastavljena je od šefa/ice radne grupe, zamjenika/ce šefa/ice radne grupe, i preko 40 članova predstavnika organa vlasti i civilnog sektora.

- Šefica Pregovaračke radne grupe - **Jelena Grdinić**, generalna direktorica u Ministarstvu pravde;
- Zamjenica šefice Pregovaračke radne grupe - **Svetlana Rajković**, Ministarstvo evropskih poslova;

Zadaci Pregovaračke radne grupe za poglavlje 23 su:

- učestvovanje u analitičkom pregledu i ocjeni usklađenosti zakonodavstva Crne Gore sa pravnom tekovinom Evropske unije koja se odnosi na pregovaračko poglavlje 23 – Pravosuđe i temeljna prava;
- praćenje realizacije obaveza iz pregovaračke pozicije za pregovaračko poglavlje 23 – Pravosuđe i temeljna prava;
- učestvovanje u izradi i realizaciji i izvještavanje o realizaciji akcionih planova i drugih dokumenata od značaja za pristupanje Crne Gore Evropskoj uniji u oblasti pravosuđa i temeljnih prava;
- praćenje i izvještavanje o realizaciji privremenih i završnih mjerila u poglavlju 23 – Pravosuđe i temeljna prava;
- učestvovanje u izradi i reviziji Programa pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji, kao i praćenje i izvještavanje u realizaciji tog programa u odnosu na pregovaračko poglavlje 23 – Pravosuđe i temeljna prava;
- učestvovanje u ekspertskim misijama i vršenje drugih poslova od značaja za pregovore, uz podršku organa državne uprave i drugih organa i institucija u oblasti pravne tekovine Evropske unije koja se odnosi na pregovaračko poglavlje 23 – Pravosuđe i temeljna prava.

2. ZAKONODAVNI OKVIR

2.1 ZAKONODAVNI OKVIR ZA PREVENCIJU KORUPCIJE

Zakonodavni okvir za prevenciju korupcije u Crnoj Gori čine Zakon o sprječavanju korupcije, Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja i Zakon o lobiranju. Ova tri zakona predstavljaju osnov i pravni okvir za funkcionisanje Agencije za sprječavanje korupcije. Normativni sistem uspostavljen ovim zakonima definiše mehanizme za kontrolu sukoba interesa, imovine i prihoda javnih funkcionera, transparentnost finansiranja političkih partija i izbornih kampanja, kao i regulisanje odnosa između donosioca odluka i interesnih grupa kroz postupke lobiranja. Agencija za sprječavanje korupcije, kao centralna institucija nadležna za sprovođenje ovih zakona, ima ključnu ulogu u praćenju, kontroli i sankcionisanju nepravilnosti, ali i u unapređivanju standarda integriteta u javnom sektoru.

Zakon o sprječavanju korupcije („Službeni list Crne Gore“, br. 53/14, 42/17, 73/23 i 54/24) predstavlja ključni pravni okvir za prevenciju korupcije u Crnoj Gori. Ovaj zakon propisuje mjere za sprječavanje sukoba interesa, ograničenja u vršenju javnih funkcija, obavezu podnošenja izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera, zaštitu lica koja prijavljuju prijetnje javnom interesu koje upućuju na postojanje korupcije, kao i druge aspekte od značaja za prevenciju korupcije. Prema ovom zakonu, korupcija se definiše kao svaka zloupotreba službenog, poslovnog ili društvenog položaja ili uticaja u cilju sticanja lične koristi ili koristi za drugog. Zakon je posljednji put mijenjan u junu 2024. godine, u setu IBAR zakona, a tokom 2025. godine, Ministarstvo pravde Crne Gore započelo je rad na izradi novog zakona o sprječavanju korupcije. Krajem decembra 2024. godine, objavljen je poziv za javnu raspravu o Nacrtu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sprječavanju korupcije. Nakon javne rasprave utvrđen je nacrt Zakona a očekuje se da bude upućen u skupštinsku proceduru krajem 2025. godine. Među najvažnijim novinama čija se implementacija očekuje usvajanjem ovog nacrta je *uvođenje obaveze za javne funkcionere da prijavljuju digitalnu imovinu*: Predviđa se obaveza javnih funkcionera da prijavljuju ne samo tradicionalnu imovinu, već i imovinu u elektronskom ili digitalnom obliku. *Uvođenje novog modaliteta provjere imovine*: Predviđa se uvođenje mehanizama za provjeru imovine javnih funkcionera, uključujući automatski pristup prilivnoj/prihodnoj strani bankovnih računa javnih

funkcionera i članova zajedničkog domaćinstva, kako bi se osigurala transparentnost i odgovornost. *Jačanje uloge Agencije za sprječavanje korupcije:* Predviđa se jačanje institucionalnih kapaciteta Agencije za sprječavanje korupcije, uključujući proširenje nadležnosti i resursa za efikasnije sprovođenje zakona.

Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja propisane su obaveze, ograničenja i zabrane za organe vlasti, političke subjekte i Agenciju tokom izborne kampanje, kao i u mjesec nakon njenog završetka. Ovim Zakonom predviđeno je da Agencija vrši kontrolu finansiranja političkih subjekata i nadzor nad sprovođenjem zakonskih odredbi. Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja izrađen je u okviru radne grupe Odbora za sveobuhvatnu izbornu reformu Skupštine Crne Gore. Nakon gotovo godinu dana rada na predlogu zakona, koji je bio obilježen političkim trzavicama i nedorječenostima, tokom jula 2025. godine, predlog je usaglašen sa pravnim sistemom Crne Gore od strane Sekretarijata za zakonodavstvo, a 9. jula održan je sastanak sa predstavnicima ODIHR-a radi finalnih izmjena i dopuna. Javna rasprava o predlogu, uključujući i Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izboru odbornika i poslanika, održana je 24. jula u Skupštini Crne Gore. U julu 2025. godine predlog zakona je i usvojen.

Novim zakonskim izmjenama proširene su nadležnosti i obuhvat poslova Agencije u kontekstu kontrole finansiranja političkih subjekata. U članu 18 predviđen je donji limit od 10.000 eura za troškove izbornih kampanja, kako bi se spriječila pojava nezakonitog finansiranja pri sprovođenju kampanja u manjim opštinama. Značajna izmjena, propisana članom 44, uvodi ograničenja zapošljavanja tokom trajanja izborne kampanje: u državnim organima, lokalnoj upravi, javnim ustanovama, državnim fondovima, privrednim društvima u državnom ili opštinskom vlasništvu, kao i u nezavisnim i regulisanim agencijama, izuzetno se mogu zapošljavati lica na određeno vrijeme samo ako je radno mjesto predviđeno aktom o sistematizaciji. Zabranjeno je angažovanje lica po osnovu ugovora o djelu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima, što je prethodno činilo većinu dokumentacije koju je Agencija bila dužna da provjeri.

Dodatno, članom 47 ograničena je funkcionerska kampanja, radi sprječavanja zloupotrebe državnih resursa u promociji političkih subjekata. Propisano je da infrastrukturni projekti i drugi objekti od javnog značaja mogu biti pušteni u rad od dana raspisivanja izbora do dana održavanja, samo u hitnim slučajevima, bez organizovanja javnih ceremonija i prisustva javnih funkcionera.

Zakon o lobiranju ("Službeni list CG", br. 52/14 i 54/2024) uređuje uslove i način obavljanja djelatnosti lobiranja, pravila lobiranja i druga pitanja od značaja za lobiranje. Predlog zakona o lobiranju utvrđen je i usvojen u Skupštini Crne Gore, u setu IBAR zakona 6. juna 2024. godine, nakon procesa usklađivanja sa mišljenjem Evropske komisije i preporukama Savjeta Evrope. Ključne izmjene sadržane u novoj verziji Zakona, odnose se na proširenje definicije lobiranja kako bi se obuhvatile aktivnosti koje nijesu bile sadržane u prethodnoj verziji, uvedeni su standardi javnosti i transparentnosti o lobističkim kontaktima, koji se između ostalog odnose na dostupnost informacija o imenima, oblastima i predmetu lobiranja, aktivnostima lobista i lobiranih lica, uz proširenje nadležnosti Agencije za sprječavanje korupcije, koja ima nadležnost da nadzire sprovođenje ovog zakona uz mogućnost pokretanja postupka po službenoj dužnosti.

Standardi kojih se lobista mora pridržavati, u skladu sa antikoruptivnim duhom ovog zakona, propisani su u članu 11 stav 1, prema kom je „Lobista, odnosno pravno lice koje obavlja djelatnost lobiranja dužno je da prilikom lobiranja postupuje u skladu sa principom integriteta“, i članu 13 stav 1, koji propisuje da „Lobista, odnosno pravno lice koje obavlja djelatnost lobiranja dužno je da prilikom lobiranja izbjegava sukob interesa.“ Ukoliko postoji sumnja na postojanje sukoba interesa iz člana 13²⁴, lobista je dužan da bez odlaganja, raskine ugovor o lobiranju do trenutka kada sumnja u postojanje sukoba interesa ne bude otklonjena (član 43, stav 1).

Specifična antikoruptivna mjera sadržana je u članu 38, koji propisuje da lobista ne smije da nudi poklon²⁵, pravo, uslugu ili korist lobiranom licu ili s njim povezanom licu, drugom službeniku ili javnom funkcioneru, a slična zabrana propisana je i za lobirana lica, s njima povezana lica, koji ne smiju da traže ni da prime poklon, stvar, uslugu ili drugu korist koju nudi lobista.

24 Postojanje sukoba interesa utvrđuje se na osnovu član 13 stav 2, na osnovu opštih načela (1) zastupanja dva naručioca lobiranja sa suprotnim interesima i (2) ukoliko je lobista sa licem lobiranja povezano lice, dok je jedna specifična zabrana propisana u stav 5, gdje se navodi da „Lice koje je bilo zaposleno kod naručioca lobiranja ne može u postupku lobiranja koje se vrši u interesu tog naručioca biti lobirano lice, dok ne proteknu dvije godine od prestanka radnog odnosa kod tog naručioca.“

25 Poklonom, smatraju se i prigodni i protokolarni pokloni u smislu zakona kojim se uređuje sprečavanje korupcije.

2.2 ZAKONODAVNI OKVIR ZA REPRESIJU KORUPCIJE

Zakonodavni okvir za represiju korupcije u Crnoj Gori čini skup posebnih zakona kojima se uređuje rad tužilačke i sudske grane vlasti u ovoj oblasti. Ključni među njima su Zakon o Specijalnom državnom tužilaštvu, Zakon o sudovima i Zakon o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću. Njihovim odredbama uspostavlja se institucionalni i pravni mehanizam za postupanje u predmetima organizovanog kriminala i visoke korupcije, uključujući specijalizovano tužilačko i sudsko gonjenje, kao i mjere trajnog oduzimanja nezakonito stečene imovine. Na taj način se stvara sveobuhvatan sistem represije, koji ima za cilj jačanje vladavine prava i efikasniju borbu protiv najtežih oblika kriminaliteta na visokom nivou vlasti.

Zakon o Specijalnom državnom tužilaštvu – SDT („Službeni list Crne Gore“, br. 10/15, 53/16, i 54/24) uređuje organizaciju i nadležnosti Specijalnog državnog tužilaštva, uslove i postupak izbora glavnog specijalnog tužioca i specijalnih tužilaca, odnos sa drugim državnim organima i organima državne uprave, kao i druga pitanja od značaja za rad Specijalnog državnog tužilaštva. Zakon je posljednji put mijenjan tokom 2024. godine u okviru seta tzv. IBAR zakona. Nakon sprovedene javne rasprave u maju, izmjenama i dopunama²⁶ je preciznije definisan obim nadležnosti SDT-a. Naime, zakonodavac je detaljno popisao krivična djela iz oblasti korupcije za koja je SDT isključivo nadležno ukoliko su učinioi visoki javni funkcioneri (zloupotreba službenog položaja, prevara u službi, protivzakoniti uticaj, podstrekavanje na protivzakoniti uticaj, primanje mita, davanje mita). Pored toga, u zakon je uvrštena i taksativna lista visokih javnih funkcionera, čime je jasno precizirano na koje konkretne pozicije u državnoj hijerarhiji se nadležnost SDT-a odnosi (npr. predsjednik države, predsjednik i poslanici Skupštine, članovi Vlade, sudije i predsjednici sudova, državni tužilac i specijalni tužilac, rukovodioci nezavisnih regulatornih tijela-agencija i dr.). Ovim izmjenama dodatno je osnažena uloga SDT-a kao centralne institucije za borbu protiv visoke korupcije, jer su otklonjene nedoumice koje su ranije postojale u praksi u pogledu toga koji organ tužilaštva postupa u slučajevima korupcije javnih funkcionera na najvišem nivou.

Zakon o sudovima („Službeni list Crne Gore“, br. 11/2015, 76/2020 i 54/2024.) uređuje organizaciju, nadležnost i unutrašnje uređenje sudova u Crnoj Gori, kao i načela sudske vlasti. Njegova uloga je da obezbijedi jedinstven i efikasan sistem

26 Dostupno na: <https://www.sluzbenilist.me/propisi/730525E2-D917-49E4-8CF1-B37418490EB0>

sudske zaštite prava građana i pravnih lica, ali i da garantuje nezavisnost, nepristrasnost i zakonitost u radu sudova. Posljednjim izmjenama i dopunama zakona o sudovima („Službeni list Crne Gore”, br. 54/24)²⁷ zakonodavac je dodatno uskladio pravosudni okvir sa specijalizacijom SDT-a, stvarajući institucionalnu osnovu i za specijalizovano sudske postupanje u slučajevima visoke korupcije. Time je uspostavljen paralelni specijalni okvir – tužilački i sudski – koji je usmjeren na efikasnije procesuiranje najtežih oblika korupcije na najvišim nivoima vlasti. S tim u vezi značajno je izmijenjen član 16, kojim se propisuju nadležnosti sudova, na način da:

“Nezavisno od pravila o mjesnoj nadležnosti, Viši sud u Podgorici sudi u krivičnom postupku za krivična djela, i to : ... 2) korupcije ako je visoki javni funkcioner izvršio sljedeća krivična djela: - zloupotreba službenog položaja, - prevara u službi, - protivzakoniti uticaj, - navođenje na protivzakoniti uticaj, - primanje mita, - davanje mita;

Visokim javnim funkcionerom iz stava 2 tačka 2 ovog člana smatra se visoki javni funkcioner u smislu zakona kojim se uređuje organizacija i nadležnost Specijalnog državnog tužilaštva. Za suđenje za krivična djela iz stava 2 ovog člana, u Višem sudu u Podgorici osniva se specijalno odjeljenje.”

Zakon o oduzimanju i konfiskaciji imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću („Službeni list Crne Gore”, br. 58/15, 47/19 i 54/24) uređuje uslove za oduzimanje imovinske koristi pribavljene kriminalnom djelatnošću, postupak oduzimanja, kao i druga pitanja od značaja za oduzimanje ove koristi. Pored toga, zakon reguliše upravljanje oduzetom imovinskom koristi pribavljenom izvršenjem krivičnog djela, predmetima krivičnih djela, kao i imovinom privremeno oduzetom u krivičnim i prekršajnim postupcima, uključujući i imovinu data kao jemstvo. Nakon sprovedene javne rasprave u maju 2024. godine²⁸, Zakon je posljednji put mijenjan u julu 2024. godine („Službeni list Crne Gore”, br. 54/24), u setu IBAR zakona, s ciljem unapređenja okvira za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala. U stavu 2 Zakon propisuje da se imovinska korist može oduzeti, ukoliko postoji osnovana sumnja da je stečena kriminalnom djelatnošću, a njena vrijednost iznosi najmanje 5.000 eura. Dodatno, postoji institut *konfiskacije bez presude*, što znači da se, ukoliko se krivični postupak ne može nastaviti (npr. zbog

27 Dostupno na: <https://www.sluzbenilist.me/propisi/AE2A4589-0D9C-4519-B5DB-D30668384370?page=1>

28 Dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/fb72cb01-d1ea-4b0d-9b00-7f360e531536>

smrti, bolesti ili imuniteta), imovina u vrijednosti od najmanje 5.000 eura, za koju postoji sumnja da je stečena kriminalnom djelatnošću, i dalje može trajno oduzeti. U članu 3 sadržana je definicija imovinske koristi, a prema članu 4 Zakona, postupak oduzimanja imovinske koristi pribavljene kriminalnom djelatnošću može se voditi prije, tokom i nakon okončanja krivičnog postupka.

Prema Zakonu, nadležnost za pokretanja postupka konfiskacije imovine dodijeljena je isključivo tužiocima, a postupak se sprovodi na osnovu ovog Zakona i Zakona o krivičnom postupku. Tužilac pokreće finansijsku istragu, ukoliko postoji osnovana sumnja da je imovinska korist stečena kriminalnom djelatnošću (član 11, stav 1); i osnov sumnje da je izvršeno krivično djelo iz člana 2 stav 1 ovog zakona (član 11, stav 2). Primjenom ovih odredaba Viši sud u Podgorici je tokom prvih šest mjeseci 2025. godine, na prijedlog Specijalnog državnog tužioca, odredio niz privremenih mjera obezbjeđenja zabrane nepokretnostima ukupne površine 1.650.116 m², a u četrnaest predmeta SPO-a, kod poslovnih banaka u Crnoj Gori zaplijenjena su novčana sredstva u iznosu od 62.622.291 eura, 2.037.432 ruskih rubalja, 173.148 američkih dolara, 624 švajcarskih franaka i 3.000 britanskih funti²⁹.

Jedan od nedostataka ovog Zakona je činjenica da predviđa oduzimanje nelegalno stečene imovinske koristi samo u okviru krivičnog postupka, ne i građansko-pravnog postupka. U tom dijelu, Ministarstvo pravde je formiralo Radni tim za analizu potreba imogućnosti uvođenja novog građansko-pravnog modela za oduzimanje nelegalne imovine (4.marta 2025) i da je do sada održao dva sastanka (17. februara i 15. maja 2025)³⁰.

2.3 ZAKONI SA ANTIKORUPCIJSKIM ELEMENTIMA

Pored zakona čija je primarna svrha prevencija i represija korupcije, u pravnom sistemu Crne Gore postoje i drugi propisi koji, iako nijesu direktno usmjereni na borbu protiv korupcije, sadrže značajne antikorupcijske elemente. Ovi zakoni uvode mjere koje povećavaju transparentnost, jačaju kontrolu nad javnim i privatnim aktivnostima, te smanjuju prostor za zloupotrebu položaja ili nelegalne radnje. Uključujući elektronske sisteme upravljanja, jasne procedure nadzora i

29 Dostupno na: <https://www.cdm.me/hronika/sdt-u-14-predmeta-privremeno-blokirao-preko-62-miliona-eura-16-miliona-kvadrata-74-vozila/>

30 Komparativni pregled modela građanskopravnog oduzimanja imovine može se naći u analizi Istraživačkog centra Parlamentarnog instituta Skupštine Crne Gore iz juna 2024. godine.

definisanje odgovornosti učesnika u različitim sektorima, ovi propisi doprinose širem antikorupcijskom okviru, podržavajući integritet institucija.

Zakon o slobodnim zonama ("Službeni list RCG", br. 42/04, 11/07, i "Službeni list CG", br. 76/08, 40/11, 40/16) uređuje osnivanje slobodnih zona i slobodnih skladišta, kao i uslove za obavljanje privrednih djelatnosti u njima. Za pripremu novog Zakona formirana je radna grupa uz podršku britanskih eksperata, a prvi nacrt razmotren je u februaru 2025. godine. Tokom svog rada, grupa je održala 19 sastanaka, a Nacrt zakona o slobodnim zonama upućen je na javnu raspravu u junu 2025. godine. Primarni cilj izrade novog Zakona o slobodnim zonama jeste suzbijanje nedozvoljene trgovine, jačanje carinskog nadzora i povećanje transparentnosti poslovanja. Poseban akcenat stavljen je na zabranu proizvodnje, prometa i skladištenja duvana i duvanskih proizvoda u zonama, definisanje uslova za davanje saglasnosti za osnivanje zone, te status osnivača, operatora i korisnika zone, kao i na mehanizme sprovođenja carinskog nadzora. S tim u vezi, usvajanje i implementacija ovog zakonskog rješenja trebalo bi da smanji prostor za nelegalnu trgovinu i šverc duvana i duvanskih proizvoda, posredno ograničavajući djelovanje organizovanih kriminalnih grupa i smanjujući korupciju.

Zakon o Vladi godinama je u fokusu društvene debate u Crnoj Gori, međutim, do izglasavanja i implementacije još uvijek nije došlo. Djelimično je utvrđen Predlogom zakona o Vladi koje je pripremio Ministarstvo javne uprave, u procesu koji je trajao nešto više do dvije godine. Rad na Zakonu započet je tokom 2022. godina, kada je i pripremljena prva radna verzija, a nakon niza usklađivanja sa GRECO preporukama, te mišljenjima Evropske i Venecijanske komisije, početkom februara 2025. godine posljednja verzija predlog zakona proslijeđena je Evropskoj komisiji na mišljenje. Iako je sredinom juna 2025. godine, Evropska komisija dala pozitivno mišljenje, Generalni sekretarijat Vlade još uvijek nije izradio mišljenje o ovom Predlogu zakona, niti je posledično, predlog upućen u skupštinsku proceduru na usvajanje zaključno sa završetkom proljećnjeg zasijedanja Skupštine Crne Gore u julu 2025. godine. Po eventualnom usvajanju i stupanju na snagu, Zakon o Vladi bi trebalo da ima značajnu ulogu u okviru antikorupcijske politike Crne Gore, jer uređuje odnos Vlade sa drugim organima javne uprave, jasno definiše nadležnosti ministara i drugih članova Vlade, te uvodi mehanizme za provjeru integriteta članova Vlade. Time se postavlja institucionalni okvir koji doprinosi transparentnijem i odgovornijem radu izvršne vlasti, i smanjuje prostor za zloupotrebu položaja.

Zakon o izgradnji objekata ("Službeni list CG", br. 19/25 i 92/25) uređuje način i uslove izgradnje objekata, obavljanje djelatnosti izgradnje objekata i druga pitanja od značaja za izgradnju objekata. U kontekstu antikorupcijskih politika, usvajanje ovog zakona pretpostavlja uspostavljanje sistema elektronskog izdavanja građevinskih dozvola, što je propisano članom 4 stav 1 da se "Komunikacija u oblasti izgradnje objekata i izdavanja licenci obavlja se elektronskim putem u skladu sa zakonom kojim se uređuje elektronska uprava, elektronska identifikacija, elektronski potpis i elektronski dokument i ovim zakonom."

Sistem elektronske građevinske dozvole trebalo bi da ima važnu ulogu u antikorupcijskom sistemu Crne Gore jer digitalizacijom procesa izdavanja dozvola smanjuje prostor za diskrecione odluke i direktan kontakt službenika i stranaka, čime se umanjuje rizik od koruptivnih radnji. Njegova primjena omogućava veću transparentnost postupka, jasne rokove, praćenje svake faze zahtjeva i javno dostupne informacije, što doprinosi jednakom tretmanu svih investitora i jačanju povjerenja u institucije. Međutim, član 4 stav 2, omogućava investitorima da zaobiđe komunikaciju i izdavanje dokumentacije u elektronskom formatu, propisujući da „Ako stranka to zahtijeva, zahtjev za izdavanje upravnog akta (saglasnosti glavnog državnog arhitekta odnosno glavnog gradskog arhitekta, građevinska dozvola, upotrebna dozvola i licenca) podnosi se, a upravni akti izdaju se u analognoj odnosno pisanoj formi."

Zakon o slobodnom pristupu informacijama detaljno reguliše pravo na pristup informacijama kao jedno od osnovnih političkih prava i sloboda pojedinaca, predstavljajući time i ključni element transparentnosti u radu državnih organa. U tom smislu, Zakon o slobodnom pristupu informacijama predstavlja važan dopunski mehanizam u borbi protiv korupcije jer omogućava građanima, medijima i civilnom društvu da nadziru rad državnih organa i pravovremeno otkrivaju nepravilnosti u njihovom djelovanju. Zakon je prvi put usvojen 2012. godine ("Službeni list CG", 44/2012), a nakon izmjena i dopuna iz 2017. godine ("Službeni list CG", 30/2017) oblast slobodnog pristupa informacijama bila je predmet različitih zakonodavnih inicijativa, od kojih su mnoge ostale na marginama. Nijedna od reformi koje su uslijedile nakon 2017. nije dospjela do plenuma Skupštine, zbog čega su brojni problemi u primjeni Zakona ostali neriješeni.

Posljednji pokušaj usvajanja Predloga zakona o izmjenama i dopunama³¹ propao je kada je Zakonodavni odbor 29. februara 2024. godine dao mišljenje da je predlog neustavan, s obzirom na to da se njime mijenja više od 50% odredaba važećeg zakona. Ocijenjeno je da se takvo rješenje ne može uputiti u skupštinsku proceduru kao Predlog izmjena i dopuna, već isključivo kao nacrt novog zakona.³²

Nakon zaustavljanja tog procesa, sredinom 2024. godine Ministarstvo javne uprave još jednom je pokrenulo izradu novog zakonodavnog rješenja, koje je u julu iste godine prošlo kroz javne konsultacije³³. Finalna verzija Predloga zakona o slobodnom pristupu informacijama³⁴ utvrđena je na sjednici Vlade Crne Gore 23. januara 2025. godine.

Zdravstvena zaštita u Crnoj Gori je kontinuirano prepoznata kao jedna od najvulnerabilnijih oblasti na korupciju. Prema podacima iz **Strategije za borbu protiv korupcije 2024–2028**, u periodu od 2016. do 2022. godine zdravstveni sistem percipiran je kao oblast u kojoj je korupcija najrasprostranjenija u šest od osam godina, a slični podaci zabilježeni su i u istraživanju CeMI-ja iz maja/juna 2025. godine. Krovni normativni dokumenti koji regulišu ovu oblast su **Zakon o zdravstvenoj zaštiti i Zakon o lijekovima**. Puna implementacija ovih zakona trebalo bi da omogući uspostavljanje “track and trace” sistema praćenja i nadzora nad lancem snabdijevanja lijekovima, poveća **transparentnost** i smanji prostor za manipulacije.

Ministarstvo zdravlja pokrenulo je javnu raspravu o **Nacrtu zakona o zdravstvenoj zaštiti** u novembru 2024. godine. Nakon sprovedene javne rasprave³⁵, antikoruptivne mjere predviđene Nacrtom zakona pretrpjele su određene izmjene, od kojih je ključna uvođenje ograničenja trajanja mandata etičkog komiteta na period od četiri godine. Etički komitet je novo tijelo koje bi trebalo biti osnovano u svim zdravstvenim ustanovama, a jedna od njegovih nadležnosti odnosi se na izradu mišljenja o sukobu interesa i primanju poklona od strane zdravstvenih radnika. Važno je napomenuti da je tokom trajanja javne rasprave postojala inicijativa Ljekarske komore Crne Gore da se ukloni antikoruptivna mjera kojom se eksplicitno zabranjuje primanje prigodnih poklona vrijednosti većih od 50 eura, kao i hartija od vrijednosti ili plemenitih metala bilo koje

31 Vlada Crne Gore, br. 08-040/23-6104/4

32 Zakonodavni odbor, Izvještaj o razmatranju Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama br. 23-3/24-1/3

33 Dostupno na: <https://www.gov.me/clanak/javni-poziv-za-konsultovanje-zainteresovane-javno-sti-povodom-pripreme-predloga-zakona-o-slobodnom-pristupu-informacijama>

34 Dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/f3770721-0316-42eb-91de-2d4d8ce9f3b9>

35 Dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/662f19a1-ead5-4f64-9565-e052f0413822>

vrijednosti, uz obrazloženje da ne postoji mehanizam utvrđivanja vrijednosti poklona. **Zakon o zdravstvenoj zaštiti (Službeni list Crne Gore, broj 91/2025)** usvojen je u Skupštini Crne Gore 31. jula 2025. godine³⁶, a propisuje niz novih antikoruptivnih mjera, čija će implementacija zavisiti od funkcionalnosti novoosnovanih etičkih komiteta. Sekcija 2 Zakona obuhvata članove 112–116 i bliže uređuje ovu oblast. U članu 112 definisani su pojmovi korupcije i sukoba interesa u smislu ovog zakona. Član 113 propisuje zabranu zloupotrebe poslova u zdravstvenoj zaštiti radi ostvarivanja privatnog interesa. Takođe, daje se šira definicija člana uže porodice od one koja se nalazi u Zakonu o sprječavanju korupcije, a odnosi se na javne funkcionere, jer podrazumijeva svu djecu, pastorku i usvojenu djecu, bez obzira na to da li žive u istom domaćinstvu kao i zdravstveni radnik. U članu 114 propisuje se potpuna zabrana primanja hartija od vrijednosti i dragocjenih metala, bez obzira na njihovu vrijednost, dok je u stavu 2 definisano ograničenje za druge prigodne poklone do vrijednosti od 50 eura.

Zaštitni mehanizam za implementaciju ovih propisa definisan je u članu 115, koji propisuje obavezu zdravstvenih radnika da, ukoliko postoji sumnja na kršenje prethodno navedenih članova, bez odlaganja obavijeste etički komitet ustanove kako bi se pokrenule odgovarajuće procedure. Nakon sačinjavanja mišljenja, ukoliko postoji osnov, direktor ustanove može pokrenuti disciplinski postupak.

Nadležnost za utvrđivanje postojanja sukoba interesa povjerena je pomenutim etičkom komitetu. Zakon predviđa osnivanje etičkog komiteta na nivou svih zdravstvenih ustanova, koji ima pet članova i bira se na period od četiri godine. Kroz Zakon je definisan niz nadležnosti etičkog komiteta, od kojih je u članu 84, stav 10, propisana njegova antikoruptivna uloga kroz nadležnost da „daje mišljenje o sukobu interesa ili primanju poklona i dostavlja ga direktoru zdravstvene ustanove.“

Zakon o lijekovima, pretrpio je tehničke dopune Zakonom o dopuni Zakona o lijekovima („Službeni list Crne Gore“ 035/25 od 02.04.2025. godine), a trenutno je u fazi izraza Nacrta zakona.³⁷ Puna implementacija ova dva zakonodavna rješenja predstavlja preduslov za kreiranje “track-and-tace” sistema obilježavanja i praćenja lijekova, od uvoza do krajnjih korisnika koji će značajno povećati transparentnost i smanjiti rizik od korupcije u ovoj oblasti.

36 Dostupno na: <https://www.sluzbenilist.me/propisi/FA788C66-EAEF-42F6-9967-367DEC1310E3>

37 Dostupno na: <https://www.gov.me/clanak/izvjestaj-o-sprovedenoj-javnoj-raspravi-nacrt-zakona-o-lijekovima>

3. STRATEŠKI OKVIR

3.1 STRATEGIJA ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE 2024-2028

Nakon višegodišnjih preporuka Evropske komisije i drugih međunarodnih partnera, Vlada Crne Gore je u 2024. godini usvojila novu **Strategiju za borbu protiv korupcije za period 2024–2028**. Proces izrade strategije bio je pod snažnim uticajem obaveza iz pregovaračkog poglavlja 23, u vezi s isporučivanjem mjerljivih rezultata u borbi protiv korupcije. U njenoj pripremi učestvovala su državne institucije, dok je konsultativni proces s civilnim sektorom bio ograničen i često formalnog karaktera. Opšti cilj Strategije je *Kreiranje dugoročnog i efikasnog sistema borbe protiv korupcije i definisanje i osnaživanje kontrolnih mehanizama*, koji bi trebalo ispuniti kroz određenje strateških pravaca i ciljeva u borbi protiv korupcije, i definisanje prioriternih mjera za uspostavljanje efikasnog sistema za borbu protiv korupcije. Konkretno, ispunjenje opšteg cilja razrađeno je kroz formulisanje tri strateška cilja: *Strateški cilj 1: Obezbijediti nezavistan, nepristrasan i odgovoran javni sektoru interesu svih građana/ki; Strateški cilj 2: Osigurati poštovanje principa vladavine prava kroz efikasne istrage i sankcionisanje slučajeva korupcije; Strateški cilj 3: Jačanje nacionalne i međunarodne saradnje i podizanje svijestiu borbi protiv korupcije.*

U formalnom smislu, Strategija treba da posluži kao ključni dokument za usmjeravanje državne politike u borbi protiv korupcije, obzirom da je gotovo deset godina, od isteka Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala 2010 – 2014, Crna Gora bila bez krovnog strateškog dokument koji bi objedinio i sinhronizovao napore, aktivnosti i nadležnosti svih državnih institucija koje bilo preventivno, bilo represivno djeluju na suzbijanju korupcije. U pomenutom vakuumu od isteka do donošenja nove Strategije, ulogu usmjeravanja antikorupcijskih politika preuzeli su Akcioni plan za Poglavlje 23 - Pravosuđe i temeljna prava; i Operativni dokument za sprečavanje korupcije u oblastima od posebnog rizika. Operativni dokument, usvojen u martu 2016. godine, sadržao je mjere koje su označene kao nerealizovane ili djelimično realizovane u Akcionom planu za praćenje Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala 2010 – 2014, ali i nove mjere definisane od strane predstavnika nadležnih institucija. Kao oblasti od posebnog rizika prepoznate su: javne nabavke, privatizacija, urbanizam, obrazovanje, zdravstvo, lokalna samouprava i policija.

4. DRUŠTVENO POLITIČKI KONTEKST BORBE PROTIV KORUPCIJE U CRNOJ GORI

Nakon promjena vlasti 2020. godine, Crna Gora je ušla u turbulentan period političke nestabilnosti, obilježen čestim promjenama vlada i slabim kapacitetom za održavanje političke stabilnosti. Ovakav razvoj događaja kulminirao je prijevremenim parlamentarnim izborima 2023. godine, nakon kojih je u oktobru formirana Vlada Milojka Spajića. Iako je ta vlada u julu 2024. godine uspjela da ostvari značajan rezultat dobijanjem pozitivnog IBAR izvještaja, političke tenzije i dalje ostaju izražene – kako u odnosu vlasti i opozicije, tako i unutar same vladajuće strukture. Ovakav politički kontekst direktno se prelijeva na borbu protiv korupcije, ali i na javnu percepciju te borbe, ostavljajući utisak da politička nestabilnost ograničava dugoročnu dosljednost i održivost reformskih procesa. Tome u prilog govori činjenica da se Crna Gora nije pomakla na Transparency International indeksu percepcije korupcije, sa skorom od 46 za 2024. godinu³⁸, što je pozicionira kao najbolje rangiranu u regionu, ali u grupi zemalja ocijenjenih kao manjkave demokratije, daleko ispod prosjeka za pune demokratije koji iznosi 76³⁹.

Političku nestabilnost najbolje ilustruje hronična nemogućnost popunjavanja ključnih funkcija u antikorupciji i pravosuđu, što je dugotrajan problem crnogorske političke zbilje. Jedan od važnih koraka naprijed bio je imenovanje nedostajućih sudija Ustavnog suda 2023/2024. godine, što je Evropska komisija i visoki predstavnici EU istakli kao značajan element koji je doprinio dobijanju pozitivnog IBAR izvještaja. Problemi sa Ustavnim sudom javili su još jednom krajem 2024. godine, kada je Skupština Crne Gore 17. decembra razriješila sutkinju Draganu Đuranović zbog ispunjenja uslova za starosnu penziju. Ova kontroverzna odluka, rezultirala je bojkotom rada Skupštine i povlačenjem iz Odbora za sveobuhvatnu izbornu reformu poslanika opozicije, zbog kršenja ustavnih i zakonskih procedura u procesu konstatacije ispunjavanja uslova za starosnu penziju. Ovo tumačenje potvrđeno je i od strane Venecijanske komisije, gdje se navodi da „crnogorski

38 Dostupno na: <https://www.antikorupcija.me/me/novosti/2502111342-crna-gora-najbolje-rangirana-regionu-po-percepciji-korupcije-izazovi-dalje-postoje/>

39 Dostupno na: https://images.transparencycdn.org/images/CPI2024_Report_Eng1.pdf

parlament trebalo da ispoštuje proceduru koja zahtijeva formalno obavještenje Ustavnog suda o sticanju uslova za prestanak sudijske funkcije⁴⁰. Politička kriza privremeno je stavljena po strani, dogovorom premijera Spajića i parlamentarne opozicije, da će se preporuke Venecijanske komisije koje se odnose na izmjena Zakona o ustavnom sudu, kako bi se otklonile pravne nejasnoće u pogledu ispunjenosti uslova za starosnu penziju sudija, naći na dnevnom redu u dogledno vrijeme. Međutim, konfrontacije oko izbora sudija Ustavnog suda ponovo su izbile u žižu javnosti sredinom septembra 2025. godine, kada je predsjednik Skupštine Andrija Mandić sazvaio vanrednu sjednicu Parlamenta kako bi se raspravljalo o predlogu predsjednika Milatovića za sudiju Ustavnog suda, međutim, Dnevni red sjednice nije usvojen pa se o predlogu predsjednika nije ni raspravljalo. Ovakav razvoj situacije, ponovo je aktuelizovao političke podjele, i stavio u fokus funkcionisanje Ustavnog suda koji trenutno radi u krnjem sastavu, sa 4 od 7 sudija, tek onoliko koliko je potrebno za donošenje odluka.

Dodatno, imenovanja lica na ključne pozicije unutar sistema i stabilizacija institucija i dalje ostaju otvoreni problemi. Iako je Vlada od oktobra 2023. u punom mandatu već skoro dvije godine, još uvijek nije imenovan direktor Uprave policije u punom mandatu. Na elektronskoj sjednici Vlade 16. juna 2025. godine, Lazar Šćepanović je drugi put imenovan za vršioca dužnosti direktora Uprave policije na period od šest mjeseci⁴¹, a za razliku od prvog imenovanja na v.d. funkciju kada je dobio jednoglasnu podršku na Vladi, ovog puta izostala je podrška ministara iz redova Demokratske narodne partije DNP.

Slična situacija je i sa Agencijom za sprječavanje korupcije. Hapšenjem direktorice AKS-a Jelene Perović u aprilu 2024. godine, institucija se nalazi u v.d. stanju. U avgustu 2024. godine, Savjet ASK-a imenovao je Dušan Drakića za v.d. direktora a popunjava tu poziciju do odluke Savjeta o izboru direktora na osnovu javnog konkursa. Savjet Agencije raspisao je javni konkurs 1. aprila⁴², a nakon isteka zakonskog roka od 20 dana za prijavu, na konkurs su se javila dva lica, trenutni v.d. direktor Dušan Drakić, i Milica Milutinović. U maju 2025., Savjet je obavio razgovor sa kandidatima ali nije uspio da donese odluku, ni kandidat Drakić ni

40 Venice Commission, CDL-AD(2025)029-e, p.13, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2025\)029-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2025)029-e)

41 Dostupno na: <https://www.vijesti.me/vijesti/crna-hronika/762850/scepanovic-ponovo-izabran-za-vd-direktora-uprave-policije>

42 Dostupno na: <https://www.antikorupcija.me/me/savjet-agencije/novosti/2504010609-javni-konkurs-za-izbor-direktora-agencije-za-sprecavanje-korupcije/>

Milica Milutinović nijesu dobili potrebnu većinu glasova⁴³ za direktora u punom mandatu⁴⁴. Uprkos najavama da će novi javni konkurs uskoro biti objavljen, Savjet ASK-a nije raspisao novi javni konkurs zaključno sa septembrom 2025. godine. U međuvremenu, rad Savjeta ali i cijelog ASK-a opteretile su dodatne kontroverze, nakon presude Upravnog suda u predmetu U. br. 6009/25, od 16.05.2024. godine, kojom je usvojena tužba Jelene Perović iz Podgorice i poništena odluka Savjeta Agencije za sprečavanje korupcije broj 00-2188/6 od 15.08.2024. godine, o njenom razrješenju sa mjesta direktorice ASK-a. Postupajući po presudi, Savjet ASK-a je na 35. sjednici jednoglasno odlučio da Jeleni Perović uputi Zahtjev za izjašnjenje o razlozima za njeno razrješenje i odlučio da odbije Zahtjev Jelene Perović za obustavu postupka za njeno razrješenje⁴⁵. Na 40. sjednici, glasovima svih prisutnih članova Savjeta Agencije, donešen je zaključak o obustavi postupka donošenja odluke po ukidnim razlozima iz Presude Upravnog suda Crne Gore, U. br. 6009/24 od 16. maja 2025. godine, iz razloga isteka mandata Jeleni Perović dana 25.07.2025. godine, čime je faktički priznato da je do tog trenutka Perović bila u mandatu.

Ni rad Skupštinskog Odbora za antikorupciju nije ostao imun na političke kontroverze. Skupština Crne Gore je u aprilu 2025. godine, potvrdila dva međudržavna sporazuma usvajanjem Predloga zakona o potvrđivanju sporazuma Vlade Crne Gore i Ujedinjenih Arapskih Emirata (UAE) o saradnji u turizmu i razvoju nekretnina. Sadržaj ovih sporazuma zabrinuo je i domaću i inostranu javnost, obzirom da ključne odredbe ovog sporazuma omogućavaju investitorima iz UAE da budu izuzeti od crnogorskih zakona koji regulišu javne nabavke, tendera i zaštiti konkurencije. Ovo stvara prostor za potencijalne zloupotrebe i favorizovanje određenih investitora⁴⁶, a činjenica da se predviđa da će zemljište za izabrane projekte biti obezbijeđeno *“bez potrebe sprovođenja javnih nabavki, javnog tendera ili drugih procedura propisanih nacionalnim zakonodavstvom kojim se uređuje oblast državne imovine”*, znači da će se državno zemljište prodavati ili izdavati

43 Ministarstvo pravde je tokom 2025. godine radilo na pripremi izmjena i dopuna Zakona o sprečavanju korupcije, pri čemu je jedna od ključnih izmjena koja je zadržana nakon završetka javne rasprave promjena sistema glasanja u Savjetu Agencije iz kvalifikovane većine (četiri od pet glasova) u prostu većinu (tri od pet glasova), u glasanju za izbor predsjednika i zamjenika predsjednika Savjeta, kao i direktora ASK-a.

44 Dostupno na: <https://www.antikorupcija.me/me/savjet-agencije/novosti/2505231317-saopstenje-33-sjednice-savjeta-ask/>

45 Dostupno na: <https://www.antikorupcija.me/me/savjet-agencije/novosti/2506061345-saopstenje-35-sjednice-savjeta-ask/>

46 Dostupno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/transparency-international-crna-gora-emirati/33427592.html>

kroz direktne dogovore iza zatvorenih vrata, što otvara ogroman prostor za korupciju⁴⁷. Iako je planirano rasprava, onemogućeno je da se o sadržaju ovih sporazuma izjasni Odbor za antikorupciju, obzirom da 14. odbora nije održana zbog nedostatka kvoruma⁴⁸.

Ovaj kratak pregled političkih dešavanja doprinosi stvaranju atmosfere nekažnjivosti i percepcije neefikasnog rada ključnih antikorupcijskih tijela u Crnoj Gori. U takvom okruženju, nadzorna uloga Agencije za sprečavanje korupcije (ASK) nalazi se pod pritiskom, jer se nepoštovanje odredaba Zakona o sprečavanju korupcije može dešavati i na najvišim državnim funkcijama. Tako je, na primjer, postupajući po prijavi MANS-a, Agencija nesporno utvrdila da Zoran Radović, predsjednik Višeg suda u okviru kojeg funkcioniše Specijalno odjeljenje nadležno za slučajeve organizovanog kriminala i visoke korupcije, nije dostavio redovni godišnji izvještaj o prihodima i imovini za 2022. godinu, niti izvještaj o uvećanju imovine preko 10.000 eura, i to u roku od 30 dana od nastanka promjene – obaveza koju je imao prema Zakonu o sprečavanju korupcije⁴⁹. Sličan prekršaj utvrđen je i u imovinskim kartonima državne tužiteljke u Višem državnom tužilaštvu, Andrijane Nastić, gdje se konstatuje da je Nastić prekršila Zakon o sprečavanju korupcije jer nije prijavila više nepokretnosti u godišnjim i posebnim imovinskim izvještajima⁵⁰. Nastić nije prijavila dvije garaže površine po 13 kvadrata u izvještaju o prihodima i imovini za 2023. godinu, niti stan u izvještaju za 2022. godinu. Takođe, nije podnijela posebni izvještaj u roku od 30 dana od nastanka promjene imovinskog stanja, iako je postala suvlasnica stana od 69 kvadrata i garaže od 16 kvadrata, potom vlasnica stana od 96 kvadrata, a njen suprug je naslijedio stan. Promjenu imovine na zakonit način nijesu prijavili ni poslanici. Opozicioni poslanik Ivan Vuković, nije u zakonskom roku prijavio kupovinu automobila⁵¹ dok poslanik Darko Dragović nije dostavio izvještaje o prihodima i imovini za 2022. i 2023. godinu⁵².

Dodatno, i predsjednik Crne Gore Jakov Milatović, bio je predmet detaljnih provjera ASK-a. U rješenju UPI-02-03-83/7-24⁵³ utvrđeno je da je prekršen član 25

47 Dostupno na: <https://www.mans.co.me/sta-donosi-novi-sporazum-sa-uae-zemljiste-bez-tendera-i-kapital-sumnjivog-porijekla/>

48 Dostupno na: <https://www.skupstina.me/me/clanci/odbor-za-antikorupciju-nije-odrzao-14-sjednicu-zbog-nedostatka-kvorum>

49 ASK, Odluka UPI-02-03-36-24 Zoran Radović

50 ASK, Odluka UPI-02-03-35-24

51 ASK, Odluka UPI-02-03-12-24

52 ASK, Odluka UPI-02-03-14-24

53 ASK, Odluka UPI-02-03-83-7-24-Jakov Milatović

stav 2 Zakona o sprječavanju korupcije, jer nijesu prijavljeni tačni i potpuni podaci, odnosno nije prijavljen prihod po ugovoru o djelu u iznosu 2.093,36. U drugom rješenju iz 2022. godine, odlučeno je da je prekršen Zakon o sprječavanju korupcije jer u Izvještaju o prihodima i imovini za 2020. godinu, Jakov Milatović nije prijavio po 247 akcija „Montenegro express group“ AD Budva, dok na ime supruge nije prijavio putničko motorno vozilo marke "Renault Clio", reg. broj PG AP 128. Ova odluka, poništena je pred Upravnim sudom U.br:1831/23, presudom od 11.02.2025. godine, kom prilikom je usvojena tužba Jakova Milatovića i poništena odluka Agencije za sprečavanje korupcije, broj UPI 02-03-375/6-2022 od 27.10.2022. godine, na osnovu proceduralnih nedostataka u vođenju postupka. Iako je cilj Agencije da osigura poštovanje imovinskih obaveza i spriječi konflikte interesa, učestali sporovi i sudske odluke koje poništavaju njena rješenja stvaraju percepciju neefikasnosti i pravne nesigurnosti.

U dijelu primjene i implementacije represivnih mjera u oblast i borbe protiv korupcije, notiran je određeni pomak, ali ovaj segment karakterišu dva trenda. **Prvi trend**, kroz rad SDT-a i Uprave policije pokrenuti su mnogobrojni postupci za krivična djela u oblasti visoke korupcije⁵⁴, a posebno u dijelu koji se odnosi na zloupotrebu službenog položaja.

- Po nalogu Specijalnog tužilaštva Crne Gore, rano u nedjelju 14. aprila su uhapšeni bivši Glavni specijalni tužilac Milivoje Katnić i nekadašnji visoki policijski funkcioner Zoran Lazović, potvrđeno je za Radio Slobodna Evropa (RSE) iz Specijalnog tužilaštva. "Katnić i Lazović su lišeni slobode zbog osnovana sumnje da su učinili krivična djela stvaranje kriminalne organizacije i zloupotreba službenog položaja", saopštio je portparol Specijalnog tužilaštva Vukas Radonjić.⁵⁵
- Specijalno državno tužilaštvo podiglo je optužnicu protiv Nikole Raičevića zbog navodnog članstva u kriminalnoj organizaciji koju je formirao Miloš Medenica 2019. godine, a koja uključuje nekadašnju predsjednicu Vrhovnog suda Vesnu Medenicu, pod sumnjom da je posredovao u koruptivnim dogovorima u vezi sa švercom cigareta⁵⁶.

⁵⁴ Na adresu SDT-a je tokom 2024. godine prijavljeno je u stvarnoj nadležnosti 5.07% manje lica nego tokom 2023. godine, a u ukupnom broju prijavljenih učinilaca, organizovani kriminal čini 14,03%, visoka korupcija 72,78%, pranje novca 2,40%, dok je 10,79% ostalih krivičnih djela iz nadležnosti ovog tužilaštva (dostupno na: https://sudovi.me/static/tzsv/doc/Izvjestaj_DT_i_TS_za_2024_godinu.pdf).

⁵⁵ Dostupno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/milivoje-katnic-hapsenje/32904631.html>

⁵⁶ Dostupno na: <https://www.pobjeda.me/clanak/raicevic-optuzen-da-je-dogovarao-mito-za-vesnu-medenicu>

- Postupajući po krivičnoj prijavi protiv NN lica za zloupotrebu službenog položaja, Specijalno policijsko odjeljenje je u martu 2025. godine, saslušalo bivšeg ministra prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine Janka Odovića, u vezi sa neregularnostima oko gradnje kule na Jadranskom sajmu, i luksuznog solitera u Baru⁵⁷.
- Policija je u Herceg Novom, po nalogu i u koordinaciji sa Osnovnim državnim tužilaštvom u Herceg Novom, podnijela krivičnu prijavu protiv bivšeg direktora JZU Dom zdravlja Herceg Novi zbog sumnje da je izvršio krivično djelo zloupotreba službenog položaja u produženom trajanju". Sumnja se da je A.Đ. (44), koji je obavljao funkciju v.d. direktora JZU Dom zdravlja Herceg Novi u periodu od 2022. do 2023. godine, a funkciju direktora od 2023. do 2024. godine, u kojem je periodu i izvršio krivično djelo koje mu se stavlja na teret, protivpravnim iskorišćavanjem svog službenog položaja i prekoračenjem granica svog službenog ovlašćenja pribavio sebi i drugim osobama korist, a nanio štetu JZU Dom zdravlja Herceg Novi⁵⁸.
- Službenici Specijalnog policijskog odjeljenja (SPO) pretresli 28.07.2025. godine prostorije danilovgradske policije, po nalogu Specijalnog državnog tužilaštva (SDT). Tom prilikom uhapšen je načelnik Odjeljenja bezbjednosti (OB) Danilovgrad Marko Drobniak, a više osoba u Podgorici, Baru i Danilovgradu su pod istragom zbog postojanja osnova sumnje da su učinili krivična djela stvaranje kriminalne organizacije, zloupotreba službenog položaja i dr⁵⁹.
- U junu 2025. godine, Specijalno državno tužilaštvo, predalo je optužnicu Specijalnom odjeljenju Višeg suda u Podgorici, za produženo krivično djelo pranje novca protiv nekadašnjeg policijskog funkcionera Duška Koprivice, i s njim povezanih lica⁶⁰.
- Službenici Sektora za borbu protiv kriminala – Odsjeka za borbu protiv korupcije, ekonomskog kriminala i sprovođenja finansijskih istraga u saradnji sa službenicima Regionalnog centra bezbjednosti „Sjever“ – Odjeljenja bezbjednosti Berane u okviru akcije kodnog naziva "ČEKIĆ", podnijeli 31.3.2025. godine krivičnu prijavu Osnovnom državnom tužilaštvu u Beranama protiv

57 Dostupno na: <https://www.vijesti.me/vijesti/crna-hronika/748278/bivsi-ministar-janko-odovic-pozvan-na-saslusanje-u-specijalno-policijsko-odjeljenje>

58 Dostupno na: <https://www.vijesti.me/vijesti/crna-hronika/763769/sdt-podnijelo-optuznicu-protiv-duska-radosave-i-strahinje-koprivice-i-duska-roganovica>

59 Dostupno na: <https://www.vijesti.me/vijesti/crna-hronika/765909/akcija-sdt-i-spo-pretresene-prostorije-danilovgradske-policije-uhapsen-nacelnik-marko-drobniak>

60 Dostupno na: <https://www.vijesti.me/vijesti/crna-hronika/763769/sdt-podnijelo-optuznicu-protiv-duska-radosave-i-strahinje-koprivice-i-duska-roganovica>

bivšeg rukovodioca Uprave za gazdovanje šumama i lovištima PJ Berane Ž.V. (62) iz Berana, zbog postojanja osnovane sumnje da je izvršio krivično djelo zloupotreba službenog položaja čime je Upravi za gazdovanje šumama i lovištima Crne Gore pričinio materijalnu štetu u iznosu od preko 62.000,00 €⁶¹.

Međutim, uprkos ovoj intenzivnoj aktivnosti u fazi istrage i optuživanja, drugi trend ukazuje da konačni ishod mnogih sudskih procesa u praksi često vodi do oslobađajućih presuda. Takvi ishodi, bilo zbog proceduralnih nedostataka, nedovoljno snažnih dokaza, ili pravnih nesigurnosti, podižu ozbiljna pitanja o efikasnosti cijelog sistema. Oslobađajuće presude u medijski praćenim predmetima ne samo da smanjuju percepciju djelotvornosti pravosudnog sistema, već i doprinose stvaranju atmosfere nekažnjivosti, čime se umanjuje generalno povjerenje građana u institucije zadužene za borbu protiv korupcije. U tom kontekstu, tokom 2024. i 2025. godine donesen je niz presuda kojima su bivši visoki državni funkcioneri oslobođeni optužbi.

- Apelacioni sud Crne Gore je nakon javne sjednice vijeća od 04.02.2025. godine, donio presudu kojom je odbio kao neosnovanu žalbu Specijalnog državnog tužilaštva i potvrdio presudu Višeg suda u Podgorici – specijalnog odjeljenja Ks.br. 10/23 od 22.07.2024. godine. Time je postala pravosnažna presuda kojom je optuženi, bivši gradonačelnik Podgorice Miomir Mugoša, oslobođen od optužbe da je izvršio krivično djelo zloupotreba službenog položaja⁶².
- Bivši direktori Telekoma Oleg Obradović i Miodrag Ivanović danas su u Višem sudu, u ponovljenom postupku nakon ukidanja prvobitne presude Višeg suda od strane Apelacionog suda, oslobođeni optužbe da su zloupotrijebili položaj i da su kompaniju kojom su rukovodili oštetili za 2,3 miliona eura kako je to tvrdilo Specijalno državno tužilaštvo.⁶³
- Nekadašnji direktor Uprave za nekretnine Dragan Kovačević oslobođen je optužbi za stvaranje kriminalne organizacije u cilju protivpravnog zauzimanja zemljišta u zoni morskog dobra. Presudu je izreklo vijeće sudije Višeg suda u Podgorici Zorana Radovića u septembru 2025. godine. Pored Kovačevića,

61 Dostupno na: <https://www.antenam.net/drustvo/hronika/362424-oslobadjajuca-presuda-optuzenima-u-afери-koverta-akovic-sud-donio-zakonitu-odluku>

62 Dostupno na: <https://www.antenam.net/drustvo/hronika/356848-potvrdjena-presuda-viseg-suda-miomir-mugosa-oslobodjen-optuzbe-da-je-zloupotrijebio-sluzbeni-položaj>

63 Dostupno na: <https://www.antenam.net/drustvo/hronika/355611-presuda-bivsim-direktori-ma-telekoma-obradovic-i-ivanovic-oslobodjeni-optuzbe>

optužbe su oslobođeni i njegovi bliski saradnici. Optužnicom Specijalnog državnog tužilaštva obuhvaćeni su i Ana Lakićević Grdinić, Danko Kovačević, Sanja Popović, Aleksandar Boljević i podgorička kompanija „Geo&Arh“. Optužnicom se terete za stvaranje kriminalne organizacije, protivpravno zauzimanje zemljišta, više djela zloupotrebe službenog položaja, falsifikovanje isprave i iznudu.⁶⁴

- Optuženima u aferi “Koverta”, među kojima su biznismen Duško Knežević i bivši gradonačelnik Podgorice Slavoljub Stijepović (DPS), izrečena je oslobađajuća presuda u Višem sudu u Podgorici u aprilu 2025. godine. Slučaj „Koverta“ odnosi se na tajni snimak koji je Knežević prezentovao 2019. godine, a na kojem se vidi Stijepović, navodno, preuzima kovertu sa 100.000 eura za finansiranje kampanje Demokratske partije socijalista (DPS) uoči tadašnjih parlamentarnih izbora.⁶⁵
- Slučaj od posebnog značaja odnosi se na takozvanu aferu “Stanovi”. Optuženi u slučaju “Stanovi” oslobođeni su u prvostepenoj presudi optužbe da su kao članovi Komisije za rješavanje stambenih pitanja Vlade koja je postojala od 2016 – 2020. godine zloupotrijebili službeni položaj u produženom trajanju. Na optužnici Specijalnog državnog tužilaštvo (SDT) u tom predmetu nalaze se nekadašnji ministri Predrag Bošković, Budimir Šegrt, Suad Numanović, Sanja Vlahović, Ivan Brajović, Damir Šehović, Dragica Sekulić, Osman Nurković, Suzana Pribilović, Jelena Radonjić, Aleksandar Jovićević i šef kabineta predsjednika Crne Gore Dražen Miličković. Sutkinja podgoričkog Višeg suda Vesna Kovačević saopštila je da protiv optuženih SDT nije ponudilo kredibilne dokaze za optužene u ovom slučaju. Prema njenim riječima sud nije mogao da cijeni kopije spisa kao dokaz jer bi na taj način povrijedio pravo optuženih na pravično suđenje.⁶⁶

S druge strane, rijetki su slučajevi u kojima se donose pravosnažne osuđujuće presude protiv visokih funkcionera u Crnoj Gori. Među takvim izuzecima izdvaja se odluka iz juna 2025. godine, kada je Tužilački savjet smijenio privremeno suspendovanu specijalnu državnu tužiteljku Lidiju Mitrović, nakon što je Apelacioni sud potvrdio presudu Višeg suda u Podgorici kojom je osuđena na sedam mjesec-

64 Dostupno na: <https://www.cdm.me/hronika/kovacevic-osloboden-optuzbi/>

65 Dostupno na: <https://www.antenam.net/drustvo/hronika/362424-oslobadjajuca-presuda-optuzenima-u-aferi-koverta-akovic-sud-donio-zakonitu-odluku>

66 Dostupno na: <https://www.vijesti.me/vijesti/crna-hronika/758763/oslobodjeni-optuzbi-svi-okrivljeni-u-predmetu-stanovi>

ci zatvora zbog produženog krivičnog djela zloupotrebe službenog položaja⁶⁷. Takođe, u istom mjesecu, bivši izvršni direktor budvanskog Parking servisa, Dragan Liješević, prvostepenom presudom osuđen je na godinu i tri mjeseca zatvora, uz obavezu da preduzeću vrati 120.218 eura, takođe zbog produženog krivičnog djela zloupotrebe službenog položaja⁶⁸. Ovi slučajevi, iako predstavljaju važne prese-dane, ostaju izuzetak u praksi koja je dominantno obilježena oslobađajućim pre-sudama ili dugotrajnim procesima i odlaganjima.

67 Dostupno na: <https://www.vijesti.me/vijesti/crna-hronika/761434/tuzilacki-savjet-rezrije-sio-specijalnu-drzavnu-tuziteljku-lidiju-mitrovic>

68 Dostupno na: <https://www.vijesti.me/vijesti/crna-hronika/761387/lijesevic-osudjen-na-godinu-i-tri-mjeseca-zatvora-ali-i-da-vrati-120000-eura>

5. PREGLED IMPLEMENTACIJE ANTIKORUPCIJSKIH POLITIKA 2024-2025

Donošenjem novog strateškog dokumenta, **Strategije za borbu protiv korupcije 2024-2028**, nakon gotovo deset godina od isteka prethodne, Crna Gora je konačno dobila okvir sa kreiranje i sprovođenje antikorupcijskih politika. Implementacijom Strategije, kroz četvorogodišnji period, trebalo bi realizovati aktivnosti koje će kumulativno doprinijeti ispunjenju opšteg cilja strategije u *kreiranju dugoročnog i efikasnog sistema borbe protiv korupcije i uz definisanje i osnaživanje kontrolnih mehanizama*. Strategija predviđa niz konkretnih aktivnosti, ali i koordinaciju velikog broja institucija, kako na lokalnom tako i na državnom nivou što u isti mah čini predviđene izmjene sveobuhvatnim ali i kompleksnim za realizaciju i koordinaciju. Polazeći od akcionog plana za period 2024-2025. godina, u nastavku se nalazi pregled sprovođenja antikorupcijskih politika zaključno sa drugim kvartalom 2025. godine, odnosno za godinu dana implementacije strategije. Na samom početku ovog poglavlja, uz značajne nepreciznosti u strategiji i akcionom planu u pogledu opisa aktivnosti i indikatora za praćenje ispunjenosti, uz dobronamjerno tumačenje postignutih rezultata istakli bismo da posmatrano jedinstveno, tek je 21.1% ukupnih aktivnosti realizovano tokom prve godine implementacije strategije, 41.1% je djelimično realizovano, 9.5% nije, dok 28.2% nije dospjelo za realizaciju.

5.1 STRATEŠKI CILJ 1 - JAČANJE NEZAVISNOSTI, NEPRISTRASNOSTI I ODGOVORNOSTI ORGANA KOJI UČESTVUJU U BORBI PROTIV KORUPCIJE

U okviru Strateškog cilja 1 predviđeno je usvajanje seta zakona i podzakonskih akata, u skladu sa preporukama GRECO, izvještajima Evropske komisije, analizama Savjeta Evrope, preporukama sa Peer Review misije Evropske komisije iz 2021. godine, preporukama ODIHR-a, a koji se odnose na ključne preduslove kontinuiranog i efikasnog rada organa koji učestvuju u borbi protiv korupcije, kroz je set od pet operativnih ciljeva, sa pripadajućim aktivnostima i indikatorima:

- OC 1.1. Unaprjeđenje normativnog okvira u sprečavanju korupcije
- OC 1.2. Jačanje administrativnog i institucionalnog okvira za sprečavanje ko-

rupcije

- OC.1.3. Uspostavljanje sistema zapošljavanja i napredovanja u organima vlasti na osnovu kriterijuma i zasluga
- OC.1.4. Osnažiti kapacitete za sprovođenje antikoruptivnih mjera u oblastima od posebnog rizika od korupcije
- OC.1.5. Transparentnost i slobodan pristup informacijama

5.1.1 - OC 1.1 - UNAPRJEĐENJE NORMATIVNOG OKVIRA KOJI GARANTUJE BORBU PROTIV KORUPCIJE

Tokom 2024. i 2025. godine, utvrđen je Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sprječavanju korupcije, koji je Skupština usvojila 7. juna 2024. godine. Ove izmjene i dopune posebno su značajne zbog glave III Zakona, koji je normirao postupak podnošenja prijave zviždača i postupanja po istoj, te stoga doprinio jačanja zaštite zviždača u antikorupcijskom sistemu Crne Gore. Ipak, propuštena je prilika za sveobuhvatnu reformu, što potvrđuje i činjenica da se krajem iste godine pristupilo izradi novog Nacrta zakona. Ovaj dokument prošao je javnu raspravu i početkom 2025. godine upućen je Evropskoj komisiji na mišljenje. Očekuje se da zakon bude dostavljen u skupštinsku proceduru do kraja 2025. godine.

U okviru seta tzv. IBAR zakona, 2024. godine usvojen je i Zakon o lobiranju. Takođe, nakon gotovo godinu i po dana intenzivnog rada Radne grupe u okviru Odbora za sveobuhvatnu izbornu reformu, uz izražene političke nesuglasice, u julu 2025. godine usvojen je Zakon o finansiranju političkih partija i izbornih kampanja.

S druge strane, Ministarstvo ekonomskog razvoja kasnilo je sa izradom Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnim zonama, koji je prema planu trebalo da bude završen do kraja prvog kvartala 2025. godine. Osnovna svrha ovog zakona jeste suzbijanje nedozvoljene trgovine, jačanje carinskog nadzora i povećanje transparentnosti poslovanja. Nakon 12 sjednica radne grupe, tekst zakona upućen je na javnu raspravu koja je završena u julu 2025. godine, ali u formi Nacrta zakona, s obzirom na to da obim izmjena prevazilazi usklađivanje predviđeno Akcionim planom.

Najveće kašnjenje zabilježeno je u vezi sa Predlogom zakona o Vladi, čije usvajanje odlaže donošenje podzakonskih akata u skladu sa preporukama međun-

arodnih partnera. Iako je proces trebalo da bude završen do kraja 2024. godine, Predlog zakona upućen je Evropskoj komisiji na mišljenje u februaru 2025. godine. Međutim, i nakon dobijanja pozitivnog mišljenja, procedura javne rasprave još uvijek nije pokrenuta.

U pogledu podzakonskih akata, realizovane su određene aktivnosti. Usvojen je Etički kodeks carinskih službenika (br. I/1-3753/1-24), kao i Pravilnik o kontroli imovine, prihoda i stila života policijskih službenika. S druge strane, kasni usvajanje Etičkog kodeksa sudija, dok je Komisija za Etički kodeks državnih tužilaca formirana tek u februaru 2025. godine, nakon čega je započeta izrada nacрта. Na sličan način, pripremljena je radna verzija izmjena Kodeksa policijske etike, ali on još uvijek nije formalno usvojen.

U pogledu konkretnih aktivnosti vezanih za operativni cilj 1.1, realizovano je 36.3%, djelimično realizovano 36.3%, nije realizovano 9%, a nije dospjelo 18% aktivnosti. Međutim, realizacija aktivnosti nije u potpunosti usklađena sa opštim indikatorima za procjenu postizanja Operativnog cilja 1.1 od kojih bismo izdvojili indikator koji se odnosi na usvajanje svih predviđenih zakona, a Akcioni plan pretpostavlja ispunjenost ovog indikatora 100% do kraja 2025. godine. Sve navedeno ukazuje na djelimičan napredak u normativnom okviru, ali i na značajna kašnjenja i nedovoljnu usklađenost sprovedenih aktivnosti sa planiranim obavezama, što može ugroziti pravovremeno ispunjavanje ciljeva do kraja 2025. godine.

5.1.2 - OC 1.2 - JAČANJE ADMINISTRATIVNOG I INSTITUCIONALNOG OKVIRA ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE

Ključna preporuka za unapređenje institucionalnog okvira u oblasti borbe protiv korupcije sadržana je u preporuci br. 7 iz V kruga evaluacije GRECO-a, a odnosi se na kapacitete Agencije za sprječavanje korupcije (ASK). GRECO konstatuje da, "kako bi se osigurala puna operativna nezavisnost i efikasnost Agencije, potrebno je dodatno ojačati administrativne kapacitete kroz: obezbjeđivanje nezavisnih procedura zapošljavanja zasnovanih na zaslugama, uključujući testiranje integriteta novog osoblja; povećanje broja stalno zaposlenih na nivo koji odgovara internim pravilima i obimu posla".

U tom kontekstu, u oktobru 2024. godine Savjet ASK usvojio je novi Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta, kojim je predviđeno 98 izvršilaca, dok je u tom trenutku bilo popunjeno svega 54 radna mjesta. Time je

stvoren okvir da se popunjenost kadra poveća sa oko 30% (2024) na ciljnih 50% do kraja 2025. godine. Iako je budžet za 2025. godinu predvidio sredstva za nova zapošljavanja, do kraja drugog kvartala 2025. godine nije bilo novih prijema u radni odnos. Agencija je podnijela zahtjev Ministarstvu finansija za saglasnost na raspisivanje konkursa za šest izvršilaca, a u prvom kvartalu 2025. godine raspisala je oglase za zapošljavanje troje izvršilaca. Dodatno, ASK je bio u obavezi da do kraja I kvartala uspostavi procedure za provjeru integriteta novozaposlenih u agenciji. U saradnji sa Savjetom Evrope izrađen je nacrt tehničkog dokumenta "chekliste" za integritet, a sa primjenom "chekliste" započeto je u maju 2025. godine.

U oblasti transparentnosti rada, ASK je usvojila novi obrazac izvještavanja koji, za razliku od ranijih, uključuje i kvalitativne i kvantitativne pokazatelje o sukobu interesa, provjeri imovine, planovima integriteta, lobiranju, finansiranju političkih partija i zaštiti zviždača. Izvještaj za 2024. godinu predstavlja prvi dokument ovog tipa, ali metodologija izvještavanja zahtijeva dodatnu doradu. Dodatno, krajem 2024. godine ASK je uputila smjernice opštinama da odrede ovlašćena lica za prijem prijava zviždača, u skladu sa Zakonom. Na sastanku sa Zajednicom opština konstatovano je da je 42 organa lokalne samouprave i lokalne uprave imenovalo ovlašćeno lice, ali u dijelu opština još uvijek nijesu uspostavljene interne procedure za postupanje po prijavama. Stupanjem na snagu Zakona o sprječavanju korupcije 12. juna 2025. godine, normiran je postupak prijavljivanja i postupanja po prijavama zviždača. U okviru ovog operativnog cilja, Agencija je zadužena da izradi detaljnu analizu prakse u ovoj oblasti. Radna verzija dokumenta je pripremljena, ali nije javno dostupna; njegovo objavljivanje očekuje se do kraja 2025. godine.

Ministarstvo pravde imalo je obavezu da uspostavi sistem analize rizika od korupcije u postupcima izrade zakona. U periodu od jula do decembra 2024. godine Ministarstvo je dalo 20 mišljenja na CPL obrasce (preliminarna kontrola na rizike od korupcije), dok je od januara do aprila 2025. godine pripremljeno dodatnih 10 mišljenja. Iako se bilježi određeni napredak, i dalje nijesu dostupni podaci o tome u kojoj mjeri je CPL obrazac postao sastavni dio zakonodavnog procesa. Kada je riječ o imenovanju „specijalnih savjetnika“ premijera i potpredsjednika Vlade, kao i državnih sekretara, Komisija za kadrovska i administrativna pitanja pribavlja određene potvrde i relevantnu dokumentaciju u cilju procjene podobnosti kandidata i eventualnih rizika od sukoba interesa. Međutim, ne postoji jedinstvena i formalizovana procedura provjere integriteta. Takođe, Agencija nije pripremila

Smjernice za utvrđivanje sukoba interesa, što i dalje ostaje otvoreno pitanje.

Pregledno vezano za operativni cilj 1.2, realizovano je 33.3%, djelimično realizovano 55.6%, nije realizovano 11.1%. U pogledu opštih indikatora za ispunjenje operativnog cilja 1.2 predviđeno je popunjavanje kapaciteta Agencije za sprečavanje korupcije sa 50% na 80% u skladu sa internim pravilima i obimom posla u ASK-u. Kako je ranije navedeno, u ASK-u je trenutno popunjeno 54 radna mjesta, od sistematizovanih 98, a tokom 2025. godine, dobijena je saglasnost od Ministarstva finansija i raspisan oglas za popunjavanje 3 radna mjesta. Iako su ostvareni određeni pomaci u pogledu jačanja kapaciteta ASK-a i realizacije aktivnosti u okviru operativnog cilja 1.2, nedovoljna dinamika zapošljavanja i kašnjenja u implementaciji ukazuju da predviđeni cilj od 80% popunjenosti kapaciteta do kraja 2025. godine neće biti dostignut.

5.1.3 - OC 1.3 - USPOSTAVLJANJE SISTEMA ZAPOŠLJAVANJA I NAPREDOVANJA U ORGANIMA VLASTI NA OSNOVU KRITERIJUMA I ZASLUGA

Krovni dokument za uspostavljanje sistema zapošljavanja i napredovanja po zaslugama predstavlja Zakon o državnim službenicima i namještenicima. Ministarstvo javne uprave Crne Gore je u periodu od drugog kvartala 2024. do prvog kvartala 2025. godine radilo na izradi i usvajanju Predloga zakona o izmjenama i dopunama ovog zakona, kojim se predviđa uvođenje meritokratskog sistema zapošljavanja. Predlog je upućen Evropskoj komisiji na mišljenje 27. novembra 2024. godine, a Vlada ga je razmotrila i utvrdila na sjednici 20. februara 2025. godine, zajedno sa Izvještajem sa javne rasprave.

Ključnu ulogu u nadzoru nad sprovođenjem zakonskih odredbi o zapošljavanju i napredovanju ima Upravna inspekcija. Tokom 2024. godine zaprimljeno je 525 inicijativa, od kojih je 120 ostalo neriješeno. U 118 slučajeva sačinjen je zapisnik sa ukazivanjem na otklanjanje nepravilnosti, dok je u 14 slučajeva donijeto rješenje o naredbi za otklanjanje nepravilnosti. Takođe, donijeto je osam akata o izricanju kazni. Tokom trećeg i četvrtog kvartala 2024. godine sprovedeno je osam inspekcijskih nadzora u vezi sa postupcima oglašavanja, zapošljavanja i popunjavanja radnih mjesta, dok u prvom kvartalu 2025. godine nije bilo ovih vrsta nadzora (UPI 01-037/25-562-3).

Uprava za ljudske resurse zadužena je za sprovođenje postupaka provjere znanja, sposobnosti, kompetencija i vještina kandidata. Tokom 2024. godine sačinjena su 344 izvještaja o sprovedenim usmenim intervjuima sa kandidatima. Međutim, nije poznato koliko je izvještaja sačinjeno o intervjuima sa starješinama organa, iako se oni takođe provode. Konačno, donijeto je 360 odluka o izboru kandidata, ali nije jasno da li ove odluke sadrže obrazloženja u skladu sa Zakonom o upravnom postupku, što ostaje važna tačka za dalju analizu.

U okviru operativnog cilja predviđeno je i kontinuirano obučavanje lica na visokim izvršnim funkcijama o standardima pravnog i etičkog integriteta. Uprava za ljudske resurse je u okviru programa menadžeri integriteta za 2024. godinu obučila 21 lice, od čega samo jedno iz kategorije visoki rukovodni kadar VRK. Ovaj podatak ukazuje da je aktivnost sprovedena u znatno manjem obimu u odnosu na plan i da u budućem periodu mora biti značajno unaprijeđena i ciljano usmjerena ka adresatima Akcionog plana – licima na visokim izvršnim funkcijama.

Prema dostupnim podacima, aktivnosti u okviru operativnog cilja 1.3 su 16,6% u potpunosti realizovane, 66,7% djelimično realizovane, 16,6% aktivnosti nije dospjelo za implementaciju. Iako je načinjen napredak u pripremi normativnog okvira i jačanju institucionalnog okvira za zapošljavanje po zaslugama, spor tempo implementacije, ograničena transparentnost u procedurama i nedovoljna obuka ključnih rukovodećih kadrova ukazuju da ciljevi predviđeni Akcionim planom još uvijek nijesu dostignuti u mjeri koja bi osigurala stvarnu transformaciju sistema državne uprave.

5.1.4 - OC 1.4 - OSNAŽITI KAPACITETE ZA SPROVOĐENJE ANTIKORUPTIVNIH MJERA U OBLASTIMA OD POSEBNOG RIZIKA OD KORUPCIJE

Strategija za borbu protiv korupcije prepoznaje određene sektore koji nose poseban rizik od koruptivnih praksi i predviđa ciljane aktivnosti radi njihovog smanjenja. Među prioritetnim sektorima su carina, građevinarstvo i prostorno planiranje, inspekcije, zdravstvo i javne nabavke.

Jedan od važnih koraka je unapređenje digitalizacije kontejnerskog saobraćaja integracijom Luke Bar u SEED+ sistem. SEED+ (Systematic Exchange of Electronic Data) je regionalna IT platforma koja omogućava razmjenu podataka između carinskih administracija Zapadnog Balkana i Evropske unije. Njegova svrha je

poboljšanje prekogranične saradnje, ubrzanje protoka robe i jačanje carinskog nadzora, čime se smanjuje prostor za korupciju i krijumčarenje. Integracija Luke Bar predstavlja važan iskorak, ali je potrebno dalje unapređivanje funkcionalnosti kako bi se obezbijedio potpuni nadzor i transparentnost procesa. U oblasti carine i poreske administracije i dalje nijesu kreirani integrity testovi, iako je ova mjera predviđena Akcionim planom kao alat za jačanje otpornosti institucija na korupciju.

Uspostavljanje elektronskog sistema građevinskih dozvola predstavlja ključnu mjeru za smanjenje korupcije u sektoru građevinarstva. Sistem građevinskadozvola.me i AI chatbot Maša predstavljaju prve korake u digitalizaciji procesa. Međutim, trenutno imaju pretežno informativni karakter i nijesu funkcionalni kao elektronski servis za prijem i obradu zahtjeva. Potpuna digitalizacija značila bi ukidanje sistema podnošenja dokumentacije na šalteru, što je jedan od glavnih izvora mogućih koruptivnih praksi.

U sektoru inspeksijskog nadzora, Aktom o sistematizaciji Ministarstva prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine iz novembra 2024. godine broj inspektora u urbanističko-građevinskoj inspekciji u južnoj regiji povećan je sa 15 u 2023. godini na 21 u 2024. godini, čime je djelimično unaprijeđen kapacitet inspeksijskog nadzora. Međutim, stupanjem na snagu Zakona o izgradnji objekata i Zakona o uređenju prostora 7. marta 2025. godine, razdvojene su nadležnosti urbanističkih i građevinskih inspektora. To zahtijeva izmjene i dopune akta o sistematizaciji, a u tranzicionom periodu od tri mjeseca nadzore obavljaju postojeći urbanističko-građevinski inspektori.

U oblasti zdravstva planirana je uspostava "track and trace" sistema za lijekove, koji bi omogućio praćenje prometa lijekova od proizvođača do krajnjeg korisnika, smanjujući rizik od korupcije i crnog tržišta. Preduslovi su djelimično ispunjeni: usvojen je Zakon o zdravstvenoj zaštiti, dok je Zakon o lijekovima prošao javnu raspravu, ali još uvijek nije usvojen. Uspostavljanje sistema moguće je tek nakon njegovog donošenja.

Iako je predviđen razvoj „red flags“ sistema za javne nabavke, koji bi automatski detektovao rizik od korupcije u postupcima javnih nabavki, ovaj alat još uvijek nije u funkciji. Trenutno sistem Centralizovanog elektronskog javnog nabavljanja prilikom prijavljivanja obavještava korisnike da su uvedene mogućnosti prijave sukoba interesa u postupku javne nabavke, i prijavu dogovora učesnika u pos-

tupku javne nabavke.

Pregledno, realizovano je tek 4.7% planiranih aktivnosti, 38.1% je djelimično realizovano, 4.7% nije realizovano, dok 52.4% nije dospjelo za realizaciju. U sektorima od posebnog rizika ostvaren je djelimičan napredak – vidljiv prije svega u digitalizaciji carinskih procedura i početnim koracima u oblasti građevinskih dozvola i zdravstva. Ipak, kašnjenja u normativnom okviru, nedostatak integrisanih elektronskih servisa i izostanak ključnih preventivnih alata (poput integrity testova ili “red flags” sistema) pokazuju da predviđene mjere još uvijek nijesu dale puni efekat u smanjenju korupcijskih rizika.

5.1.5 - OC 1.5 - TRANSPARENTNOST I SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA

Krovni dokument za uređenje ove oblasti predstavlja Zakon o slobodnom pristupu informacijama. Vlada Crne Gore je na sjednici održanoj 23. januara 2025. godine utvrdila Predlog zakona o slobodnom pristupu informacijama i uputila ga u dalju proceduru. Ovaj zakon je ključan za jačanje pravnih garancija u oblasti transparentnosti i slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja. Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama (AZLP) ima centralnu ulogu u sprovođenju ovog zakona. Uprkos definisanju jačanje kadrovskih i tehničkih kapaciteta AZLP-a kao jedne od prioritarnih aktivnosti u ovoj oblasti, tokom 2024. godine nije bilo novih zapošljavanja u Odsjeku za slobodan pristup informacijama. U kontekstu jačanja kadrovskih kapaciteta, AZLP je u saradnji sa Savjetom Evrope, organizovala obuku u Podgorici, o međunarodnim standardima i nacionalnim propisima o pristupu zvaničnim informacijama u novembru 2024. godine.

U kontekstu transparentnosti i participativnosti u postupku kreiranja normativnih rješenja, Vlada Crne Gore je 15. novembra 2024. godine usvojila Izvještaj o primjeni Uredbe o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javnih rasprava u pripremi zakona i strategija za 2023. godinu. U izvještaju se navodi da je samo 32,86% akata u radu u ministarstvima prošlo proceduru javnog konsultovanja, dok je čak 10% propisa koji podliježu obavezi sprovođenja javne rasprave bilo izuzeto. Ovaj podatak pokazuje ozbiljne nedostatke u dosljednoj primjeni principa participativnosti i transparentnosti. Dodatna aktivnost u ovoj oblasti koja nije predviđena Akcionim planom,

odnosi se na inicijativu Ministarstva javne uprave, koje je krajem juna 2024. formiralo operativni tim za Otvorenu upravu, čiji je zadatak izrada i praćenje implementacije Nacionalnog akcionog plana Partnerstva za otvorenu upravu (OGP). Nacrt akcionog plana upućen je na javnu raspravu u septembru 2025. godine, što predstavlja pozitivan iskorak, ali je i dalje potrebno sistematsko uključivanje civilnog društva i građana.

Pokrenuta je i aktivirana IT platforma „Broj zaposlenih u javnoj upravi“, sa podacima razdvojenim na centralni i lokalni nivo. Platforma se ažurira kvartalno, čime se povećava transparentnost i omogućava praćenje dinamike zapošljavanja u javnoj administraciji.

Na lokalnom nivou i dalje nije uspostavljen objedinjeni okvir za sprovođenje javnih rasprava. Lokalne samouprave nemaju jedinstven dokument ili pravilnik o procedurama za javne rasprave, iako postoji Odluka o učešću lokalnog stanovništva u vršenju javnih poslova, koja se u praksi odnosi i na postupke javnih rasprava. Tendencija lokalnih samouprava je da se pravila o učešću u javnim raspravama definišu unutar svakog pojedinačnog poziva.

Prema planu implementacije, do sada je 14,3% aktivnosti realizovano, 57,1% djelimično realizovano, 28,6% aktivnosti još nije dospjelo za realizaciju. Iako je pripremljen unaprijeđeni normativni okvir utvrđivanjem Predloga zakona o slobodnom pristupu informacijama, evidentno je da institucionalni i kadrovski izazovi, nedosljedna praksa u sprovođenju javnih konsultacija i neujednačenost na lokalnom nivou i dalje ograničavaju stvarnu transparentnost i participativnost u Crnoj Gori.

5.2 - STRATEŠKI CILJ 2 - OSIGURATI POŠTOVANJE PRINCIPA VLADAVINE PRAVA KROZ EFIKASNE ISTRAGE I SANKCIONISANJE SLUČAJEVA KORUPCIJE

U cilju podizanja povjerenja u institucije, a prvenstveno, kao odvrćajući mehanizam Institucije moraju imati na raspolaganju dovoljno resursa za otkrivanje i istragu predmeta korupcije. Znanje i vještine lica u državnim organima nadležnim za sprovođenje istraga moraju biti na visokom nivou, kako bi se povećao broj optužnica, prvostepenih i konačnih presuda za slučajeve korupcije, posebno na visokom nivou, kao i trajno oduzimanje imovine u vezi sa slučajevima korupcije. Ispunjenje ovog cilja, predviđeno je realizacijom specifičnih operativnih ciljeva:

- OC 2.1. Unapređenje zakonodavstva u borbi protiv korupcije
- OC 2.2. Unapređenje kapaciteta institucija nadležnih za borbu protiv korupcije

5.2.1 - OC 2.1 - UNAPREĐENJE ZAKONODAVSTVA U BORBI PROTIV KORUPCIJE

U periodu 2024–2025. godine, zakonodavni okvir za represivnu borbu protiv korupcije bio je predmet izmjena unutar seta tzv. IBAR zakona. Izmjenama je definisan novi sistem gonjenja visokih javnih funkcionera i utvrđeni mehanizmi za oduzimanje imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću.

Ključna zakonodavna rješenja uključuju, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o specijalnom državnom tužilaštvu, Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima, i Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o specijalnom državnom tužilaštvu određuje nadležnost Specijalnog državnog tužilaštva za gonjenje učinilaca krivičnih djela korupcije kada ih izvrši visoki javni funkcioner, uz preciznu definiciju pojma „visoki funkcioner“. Prema izvještaju o radu Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva za 2024. godinu, u SDT-u je na poslovima gonjenja „organizovanog kriminala i visoke korupcije“ raspoređeno 13 specijalnih državnih tužilaca⁶⁹.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima propisuje da Viši sud u Pod-

69 Dostupno na: https://sudovi.me/static/tzsv/doc/Izvjestaj_DT_i_TS_za_2024_godinu.pdf

gorici sudi u krivičnim postupcima za korupciju visokih javnih funkcionera, nezavisno od pravila o mjesnoj nadležnosti, u okviru Specijalnog odjeljenja Višeg suda. Za ove predmete osniva se pomenuto specijalno odjeljenje, čime se unapređuje specijalizacija i efikasnost sudskog postupka. Sredinom septembra 2025. godine, pred Specijalnim odjeljenjem Višeg suda u radu je 166 predmeta, koja obuhvataju 1.121 lice, a Viši sud značajno je unaprijedio kadrovske kapacitete obzirom da je Sudski savjet na VI sjednici u imenovao pet novih sudija⁷⁰, te u septembru još jednu sutkinju, čime je broj sudija povećan sa 12 na 18.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću uređuje postupak oduzimanja imovine, uključujući pokretnu i nepokretnu imovinu, a postupci oduzimanja imovinske koristi predstavljaju jedan od najefikasnijih instrumenata u smanjenju koruptivnog profita i jačanju vladavine prava. U prethodnim djelovima izvještaja predloženi su podaci o privremenim zaplijenama tokom pokretne i nepokretne imovine u Crnoj Gori tokom 2025. godine, koje je na osnovu zahtjeva SDT-a, odobrio Viši sud u Podgorici, u kumulativnom iznosu od preko 65 miliona eura.

U okviru ovog operativnog cilja predviđena je i izrada analiza oduzimanja imovinsko-pravne koristi stečene kriminalnom djelatnošću u građansko-pravnim postupcima, za koju je nadležno Ministarstvo pravde, koja je u postupku izrade.

U pogledu implementacije Strategije za borbu protiv korupcije, ovaj operativni cilj bilježi najveći napredak u odnosu na ostale ciljeve obzirom da je u potpunosti implementirano 75% aktivnosti, dok 25% je djelimično realizovano. U tok kontekstu, izmjene zakona i uspostavljanje specijalizovanih mehanizama omogućavaju konkretnu primjenu represivnih mjera i dok podaci pokazuju da je Crna Gora napravila vidljive pomake u oblasti represivne borbe protiv korupcije, čime je stvoren snažniji pravni okvir za procesuiranje visokih javnih funkcionera i zaštitu javnog interesa. Sa zaokruženim zakonskim okvirom, ono što nedostaje, je izvođenje ovih postupaka do osuđujućih pravosnažnih sudskih presuda.

70 Dostupno na: <https://sudovi.me/sdsv/sadrzaj/7D3q>

5.2.2 - OC 2.2 - UNAPREĐENJE KAPACITETA INSTITUCIJA NADLEŽNIH ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE

U okviru ovog operativnog cilja, strategijom je prepoznata potreba za stvaranjem tehničkih uslova za rad Odjeljenja za antikorupciju u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova koja se bavi kontrolom zaposlenih u Ministarstvu i Upravi policije. Takođe, Strategija predviđa osnivanje nove organizaciona jedinica koja će se baviti sprečavanjem svih oblika koruptivnog ponašanja carinskih službenika u formi Odjeljenja za unutrašnju kontrolu. Međutim, prema dostupnim informacijama, postupak javnih nabavki za opremanje ovog odjeljenja MUP-a još uvijek nije sproveden, što ograničava njegovu operativnu spremnost. Dodatno, u nadležnosti Ministarstva unutrašnjih poslova je i provjera integriteta svih policijskih službenika prije imenovanja i unapređenja. U tom dijelu, MUP je sačinio listu od 708 lica sa urednom prijavom na javni poziv za sprovođenje posebnog postupka zapošljavanja iz januara 2025. godine, u okviru kojeg su bili dužni da dostave popunjen upitnik o imovini i prihodima⁷¹, radi provjere integriteta.

Ministarstvo finansija je Nacrtom Fiskalne strategije **2024-2027.** planiralo osnivanje Finansijske policije kao ključnog organa za borbu protiv finansijskih malverzacija. U novembru 2024. godine izrađen je dokument pod nazivom Saradnja između Finansijske policije i crnogorskih vlasti – Uspostavljanje novog ekonomsko-finansijskog policijskog organa. Izmjenom Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Poreske uprave od 26. marta 2025. godine, formiran je Sektor za utvrđivanje i naplatu neprijavljenih prihoda fizičkih lica kao prelazno rješenje do usvajanja zakonskih osnova za Finansijsku policiju. Ipak, godinu dana nakon usvajanja Strategije, normativni preduslovi za osnivanje Finansijske policije još uvijek nijesu ispunjeni, a nema jasnih naznaka o roku za njeno uspostavljanje.

U cilju jačanja kapaciteta, organizovane su obuke za sudije, tužioce i saradnike uključene u suzbijanje korupcije. Djelimično su sprovedene obuke za finansijske istrage, u saradnji sa Centrom za obuku sudija i tužilaca. Paralelno, tokom 2024. i 2025. godine održane su i obuke za službenike organa vlasti: četiri obuke o procedurama postupanja po prijavama žviždača za službenike Ministarstva unutrašnjih poslova i Uprave policije. Ipak, ambiciozni cilj da 40% službenika prođe ove obuke nije ostvaren. Dvije obuke za menadžere integriteta u prvom kvartalu 2025. godine, organizovane od strane ASK-a u saradnji sa Upravom za ljudske resurse.

71 Dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/b4a49e7c-0491-44c5-a0af-888a6bf2ee9e>

Tri obuke na temu „Prevencija i represija korupcije na graničnim prelazima“ tokom četvrtog kvartala 2024. godine, kojima je obučeno 39 pripadnika Uprave policije i Uprave carina.

Prema planu implementacije, do sada je 11,1% aktivnosti realizovano, 55,6% djelimično realizovano, 11,1% nije realizovano, dok 22,2% aktivnosti još nije dospjelo za realizaciju. Iako su postignuti određeni rezultati u jačanju institucionalnih kapaciteta za borbu protiv korupcije, značajni izazovi u pogledu opremanja jedinica, normativnog okvira i obuke kadrova zahtijevaju hitnu akciju kako bi se osigurala puna implementacija planiranih aktivnosti.

5.3 - STRATEŠKI CILJ 3 - JAČANJE NACIONALNE I MEĐUNARODNE SARADNJE I PODIZANJE SVIJESTI U BORBI PROTIV KORUPCIJE

Jedan od ključnih problema identifikovanih u okviru ovog strateškog cilja jeste potreba za unapređenjem sistema za upravljanje finansijskom pomoći Evropske unije u procesu pristupanja Crne Gore. U cilju efikasne apsorpcije svih vrsta finansijske pomoći, uz fokus na sprečavanje korupcije i prevara prilikom njenog korišćenja, neophodna je sveobuhvatna digitalizacija sistema nadzora, kontrole, računovodstva i izvještavanja. Ovaj informacioni sistem trebalo bi da funkcioniše kao trajna, jedinstvena baza podataka koja obuhvata sve ugovore za projekte tokom njihovog cjelokupnog životnog ciklusa, omogućavajući transparentnost i efikasnost u upravljanju sredstvima.

Pored toga, ključno je intenzivirati saradnju sa državama članicama Evropske unije i zemljama u regionu u narednom periodu. Ova saradnja podrazumijeva uspostavljanje direktnih veza kroz organizaciju obuka za tužioce, pripadnike policije i druge članove AFCOS mreže, čime bi se ojačali kapaciteti za borbu protiv finansijskih malverzacija i unaprijedila međunarodna koordinacija. Ispunjenje ovog strateškog cilja, predviđeno je realizacijom specifičnih operativnih ciljeva:

- OC 3.1. Jačanje međunarodne saradnje u cilju sprečavanja i borbe protiv korupcije
- OC 3.2. Unapređenje efikasnosti razmjene podataka između nadležnih organa u cilju sprečavanja i borbe protiv korupcije
- OC.3.3. Povećana svijest o oblicima, štetnosti i načinima prijavljivanja korup-

cije i ojačani kapaciteti institucija nadležnih za borbu protiv korupcije u pogledu komunikacije sa javnošću

5.3.1 - OC 3.1 - JAČANJE MEĐUNARODNE SARADNJE U CILJU SPREČAVANJA I BORBE PROTIV KORUPCIJE

U okviru Akcionog plana, međunarodna saradnja fokusirana je na tri ključne oblasti: saradnju sa Kancelarijom Evropskog javnog tužioca (EPPO), razmjenu podataka putem GlobE mreže UNODC-a i razvoj informatičkih rješenja za identifikaciju i postupanje po pitanju imovine stečene kriminalnom djelatnošću. Crna Gora, kao zemlja kandidat za članstvo u Evropskoj uniji, ima status „treće zemlje“ u odnosu na EPPO. Vrhovno državno tužilaštvo (VDT) formalizovalo je saradnju potpisivanjem sporazuma sa EPPO u septembru 2022. godine. Od marta 2025. godine, VDT je pridruženi član NADAL mreže tužilaca država članica EU, čime je dodatno ojačana institucionalna povezanost. Tokom 2025. godine, EPPO je organizovao obuke za crnogorske tužioce i pripadnike Uprave policije, što je doprinijelo unapređenju kapaciteta za borbu protiv transnacionalnog kriminala i korupcije.

Specijalno državno tužilaštvo (SDT) aktivni je korisnik GlobE mreže UNODC-a, koja omogućava transnacionalnu saradnju u slučajevima korupcije. SDT je imenovalo kontakt tačku za koordinaciju aktivnosti u okviru ove mreže. Tokom 2024. godine, ostvarena je razmjena tri informacije sa nadležnim institucijama iz Pakistana, Hong Konga i Južne Koreje. Pored toga, Agencija za sprečavanje korupcije (ASK) primila je jedan zahtjev za dostavljanje podataka od nadležne institucije Mađarske putem iste mreže

U oblasti razvoja softverskih rješenja za identifikaciju imovine stečene kriminalnom djelatnošću, kao i za provjeru imovine na osnovu inostranih zahtjeva, nije zabilježen napredak. Planirana informatička rješenja nijesu razvijena, što predstavlja značajan izazov za efikasno postupanje u ovim slučajevima.

Prema pregledu aktivnosti, 40% planiranih aktivnosti u okviru ovog operativnog cilja je u potpunosti realizovano, 20% je djelimično realizovano, 20% nije realizovano, dok 20% aktivnosti još nije dospjelo za implementaciju. Iako su postignuti značajni rezultati u saradnji sa EPPO i korišćenju GlobE mreže UNODC-a, izostanak razvoja informatičkih rješenja ograničava puni potencijal međunarodne saradnje u borbi protiv kriminala i korupcije, što zahtijeva dodatne napore u narednom periodu.

5.3.2 - OC 3.2 - UNAPREĐENJE EFIKASNOSTI RAZMJENE PODATAKA IZMEĐU NADLEŽNIH ORGANA U CILJU SPREČAVANJA I BORBE PROTIV KORUPCIJE

U okviru ovog operativnog cilja, predviđeno je unapređenje mehanizama za efikasnu razmjenu podataka između institucija nadležnih za prevenciju i borbu protiv korupcije. Ključna aktivnost podrazumijeva izradu detaljne analize trenutnog stanja u pogledu funkcionisanja i mogućnosti automatske razmjene podataka i informacija između relevantnih organa. Ova analiza treba da identifikuje postojeće kapacitete, tehničke i proceduralne prepreke, kao i potencijalne oblasti za unapređenje kako bi se omogućila brža i efikasnija koordinacija. Međutim, implementacija ovog cilja suočava se sa značajnim izazovima. Detaljna analiza mogućnosti za funkcionisanje automatske razmjene podataka između nadležnih organa za prevenciju i represiju korupcije nije sprovedena, što je onemogućilo dalji korak – uspostavljanje interoperabilnosti registara neophodnih za automatsku razmjenu podataka i informacija.

Takođe, izmjena Sporazum za unapređenje saradnje u oblasti kriminala o automatskoj razmjeni podataka, koja bi omogućila uvezivanje ARO kancelarije (Kancelarije za povrat imovine stečene kriminalom), nije započeta. Umjesto toga, i dalje je na snazi Sporazum potpisan 2021. godine. Jedini značajan napredak ostvaren je u uspostavljanju nacionalnog koordinacionog mehanizma za integrisano praćenje i izvještavanje o inostranim zahtjevima za identifikovanje imovine stečene kriminalnom djelatnošću obzirom da je SDT uključeno je u proces izvještavanja prema Evropskoj komisiji putem e-platforme. Prema pregledu statusa implementacije, 25% planiranih aktivnosti je realizovano, 50% aktivnosti nije realizovano, dok 25% aktivnosti još nije dospjelo za realizaciju.

5.3.3 - OC 3.3. - POVEĆANA SVIJEST O OBLICIMA, ŠTETNOSTI I NAČINIMA PRIJAVLJIVANJA KORUPCIJE I OJAČANI KAPACITETI INSTITUCIJA NADLEŽNIH ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE U POGLEDU KOMUNIKACIJE SA JAVNOŠĆU

S ciljem ostvarenja ovog operativnog cilja, predviđeno je pokretanje nacionalne kampanje usmjerene na građane, zaposlene u javnom sektoru, a posebno na djecu i mlade, s ciljem podizanja svijesti o važnosti integriteta i borbe protiv korupcije.

U okviru ove kampanje, Agencija za sprečavanje korupcije (ASK) organizovala je obuke za menadžere integriteta u obrazovnom sektoru tokom aprila 2025. godine. Prvom ciklusu obuka prisustvovalo je 69 predstavnika obrazovno-vaspitnih ustanova iz Podgorice, Zete, Cetinja, Tuzi i Danilovgrada. U drugom ciklusu, obukama je prisustvovalo 63 učesnika iz Bara, Budve, Ulcinja, Kotora, Tivta i Herceg Novog. Ove obuke imale su za cilj jačanje kapaciteta menadžera za promovisanje etičkog ponašanja i integriteta u obrazovnim institucijama.

Zavod za školstvo izradio je scenario za čas odjeljenske zajednice namijenjen učenicima VII, VIII i IX razreda osnovnih škola, kao i I, II, III i IV razreda srednjih škola. Ovaj scenario ima za cilj upoznavanje učenika s pojmom korupcije i značajem etičkog ponašanja kroz interaktivne aktivnosti prilagođene njihovom uzrastu.

Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija objavilo je 4. aprila 2025. godine ključne rezultate istraživanja o korupciji u obrazovanju sprovedenog u maju i junu 2018. godine. Puni izvještaj dostupan je na stranici Zavoda za školstvo. Međutim, s obzirom na proteklo vrijeme, očigledna je potreba za novim istraživanjem kako bi se ažurirali podaci i identifikovale trenutne izazovi u ovoj oblasti.

Kao značajan korak u borbi protiv korupcije, 1. aprila 2025. godine otvorena je besplatna telefonska linija za prijavu korupcije u obrazovanju na broj 080 070 070, čime je omogućeno građanima i zaposlenima da anonimno prijavljuju nepravilnosti. Takođe, izrađena je Studija slučaja o potrebi uvođenja predmeta Etika i integritet u osnovno i srednje obrazovanje. Ova studija trenutno nije javno dostupna, ali predstavlja važan korak ka institucionalizaciji obrazovanja o integritetu. U okviru ovog operativnog cilja 22.2% planiranih aktivnosti je realizovano, 22.2% aktivnosti nije realizovano, 11.1% nije realizovano, dok 44.5% aktivnosti nije dospjelo za realizaciju.

5.4 ANTIKORUPCIJSKE POLITIKE VAN OKVIRA STRATEGIJE ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE 2024-2028

Tokom 2024. godine, Crna Gora je intenzivirala napore na reformama u oblasti vladavine prava, što je rezultiralo pripremama za zatvaranje privremenih mjerila u klasteru I pregovora sa EU. Nakon dobijanja pozitivnog IBAR-a, i završnih mjerila za poglavlja 23 i 24 radna grupa za pregovaračka poglavlja iz klastera I, u saradnji sa relevantnim institucijama, izradila je akcione planove za poglavlja 23 i 24, koji su usvojeni od strane Vlade Crne Gore u maju 2025. godine⁷². Ovaj proces je završen sa manjim zakašnjenjem u odnosu na prvobitne rokove, uglavnom zbog potrebe za dodatnim konsultacijama sa EU ekspertima i domaćim zainteresovanim stranama. Akcioni plan za poglavlje 23 posebno precizira niz mjera i aktivnosti usmjerenih na ispunjavanje završnog mjerila 2, koje se odnosi na borbu protiv korupcije na visokom nivou, uključujući prevenciju, istrage i sankcionisanje. Ove mjere uključuju jačanje kapaciteta tužilaštva, unapređenje transparentnosti u javnim nabavkama i reformu pravosuđa.

U pogledu antikorupcijskih reformi, proces izrade ovih planova bio je usklađen sa preporukama Grupe država protiv korupcije (GRECO) Savjeta Evrope. GRECO je u svom četvrtom krugu evaluacije uputio Crnoj Gori 11 preporuka, od kojih su neke implementirane kroz nacionalne strategije. Agencija za sprečavanje korupcije (ASK) izradila je u martu 2025. godine Akcioni plan za praćenje implementacije Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije (UNCAC) i GRECO preporuka za 2025. godinu⁷³. Ovaj dokument predviđa redovno praćenje napretka, sa fokusom na prevenciju korupcije među poslanicima, sudijama i tužiocima, te jačanje integriteta u javnom sektoru.

Jedan od značajnih koraka u 2025. godini bio je unapređenje međunarodne saradnje. Na 30. sastanku Upravne grupe Antikorupcijske mreže za istočnu Evropu i centralnu Aziju (ACN) Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), održanom 9. jula 2025. godine u Parizu, Crna Gora je zvanično pristupila Istanbulskom akcionom planu (IAP)⁷⁴. Ovo članstvo omogućava pristup najboljim

72 Dostupno na: <https://www.gov.me/clanak/uscavanje-akcionih-planova-za-zavrsna-mjerila-u-pregovarackim-poglavljima-23-i-24-kljucni-korak-ka-evropskoj-buducnosti-crne-gore>

73 Dostupno na: https://www.antikorupcija.me/media/documents/AP_UNCAC_i_GRECO_final.pdf

74 Dostupno na: <https://www.antikorupcija.me/me/novosti/2507180547-crna-gora-pristupila-istanbulskom-akcionom-planu-okviru-acn-oecd/>

praksama, peer review evaluacijama i podršci u implementaciji antikorupcijskih reformi. Dodatno, u maju 2025. godine, ASK je stekla status privremenog člana Međunarodne asocijacije antikorupcijskih vlasti (IAACA)⁷⁵, globalne mreže institucija koje se zalažu za dosljednu primjenu međunarodnih standarda i jačanje saradnje. Punopravno članstvo očekuje se na Generalnoj skupštini IAACA u decembru 2025. godine. Ovo je važan korak jer omogućava razmjenu informacija, obuku i koordinaciju sa preko 100 članica širom svijeta, uključujući zemlje EU i Azije.

Tokom 2025. godine, Ministarstvo pravde pokrenulo je proceduru izrade Nacrta zakona o zaštiti zviždača, sa ciljem da se ova oblast reguliše zasebnim zakonodavnim rješenjem. Intencija je da se iz postojećeg Zakona o sprječavanju korupcije izdvoji Glava III, koja se bavi prijavama, postupanjima po prijavama i zaštitom zviždača, te da se unaprijedi u skladu sa EU direktivama i preporukama GRECO. Javna rasprava⁷⁶ o nacrtu zakona održana je u junu 2025. godine, a tokom rasprave, istaknute su potrebe za jačanjem zaštite zviždača od odmazde, anonimnim prijavama i finansijskim nagradama za relevantne informacije. Očekuje se da će zakon biti usvojen do kraja 2025. godine.

75 Dostupno na: <https://www.antikorupcija.me/me/novosti/2505281334-ask-postala-clanica-medjunarodne-antikorupcijske-mreze-iaaca-jacanje-globalnog-partnerstva-borbi-protiv-korupcije/>

76 Dostupno na: <https://www.gov.me/clanak/nacrt-zakona-o-zastiti-zvizdaca>

PREPORUKE

JACANJE NEZAVISNOSTI I AUTONOMIJE KLJUČNIH INSTITUCIJA

1. *Povećati nezavisnost i autonomiju ASK-a:* Osigurati nesmetan rad Agencije za sprječavanje korupcije bez političkog uticaja, uključujući zaštitu od pritiska Skupštine, Vlade ili drugih institucija.
2. *Raspisivanje konkursa za izbor direktora ASK-a:* Savjet Agencije treba što hitnije raspisati javni konkurs za izbor direktora u punom mandatu, uz transparentnu proceduru i evaluaciju kandidata po stručnim i integritetnim kriterijumima.
3. *Nezavisnost Specijalnog državnog tužilaštva (SDT):* Pojačati autonomiju SDT-a kroz pravne i administrativne mjere koje ograničavaju direktno mišljenje Vrhovnog državnog tužioca i političkih struktura.
4. *Poštovanje obaveza Skupštine Crne Gore prema ASK-u:* Skupština mora blagovremeno raspisivati javni poziv za članove Savjeta ASK i poštovati autonomnu poziciju Agencije, bez uvođenja novih praksi koje nijesu zakonom predviđene, uključujući glasanje o Godišnjem izvještaju Agencije.
5. *Očuvanje budžetske nezavisnosti ASK-a:* Vlada i Skupština trebaju osigurati da ASK zadrži garantovanih 0,2% ukupnog državnog budžeta, kako bi se zaštitila finansijska autonomija i neovisnost institucije.

STRATEŠKO PLANIRANJE I IMPLEMENTACIJA ANTIKORUPCIJSKIH POLITIKA

6. *Unaprijediti implementaciju Strategije za borbu protiv korupcije 2024–2028:* Posebno u dijelu planiranja i usvajanja Akcionog plana 2025–2026. Precizno revidirati početno stanje, uskladiti aktivnosti i indikatore učinka, te uspostaviti efikasan mehanizam nadgledanja i izvještavanja.
7. *Transparentno izvještavanje:* Objavljivati redovne, javno dostupne izvještaje o implementaciji Akcionog plana za implementaciju Strategije borbe protiv korupcije, kao i Akcionog plana za poglavlje 23. Izbjegavati ad hoc izmjene sistema izvještavanja i osigurati dosljedno praćenje napretka.
8. *Ubrzati tempo realizacije obaveza iz Programa pristupanja 2025–2026:* Posebno u poglavlju 23, sa fokusom na striktno poštovanje rokova i uspostavljanje javnog mehanizma praćenja završnih mjerila i indikatora.

9. *Preliminarna kontrola rizika od korupcije:* Uvesti CPL listu provjere kao obaveznu u postupku izrade nacрта zakona, i obezbijediti dosljedno primjenjivanje u postupku izrade svih zakonodavnih rješenja, kako bi se pravovremeno identifikovali i mitigirali potencijalni rizici korupcije u zakonodavnom procesu.
10. *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.

UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA I ETIKA

11. *Pravedna naknada menadžerima integriteta:* Osigurati zakonodavne izmjene i redefinisane profesionalnih zadataka menadžera integriteta, uključujući odgovarajuću naknadu i profesionalno radno okruženje.
12. *Donošenje Kodeksa etike:* Ubrzati donošenje Kodeksa etike za sve državne institucije, kako bi se osigurala jedinstvena pravila ponašanja i integritet u radu državnih službenika.
13. *Jačanje kapaciteta ASK-a:* Nastaviti funkcionalno osnaživanje svih unutrašnjih struktura Agencije, uključujući implementaciju Akcionog plana za upravljanje ljudskim resursima i profesionalni razvoj zaposlenih.

KOORDINACIJA I INSTITUCIONALNA POVEZANOST

14. *Unaprijediti koordinaciju među institucijama:* Unaprijediti mehanizme saradnje između Nacionalnog savjeta za borbu protiv korupcije, Ministarstva pravde, ASK-a, tužilaštava i drugih relevantnih organa, radi efikasnijeg nadzora i sprovođenja Akcionog plana za implementaciju Strategije za borbu protiv korupcije.
15. *Formalizacija saradnje:* Potpisati memorandume/sporazume o saradnji i razviti standardizovane procedure za koordinaciju između institucija za prevenciju i represiju korupcije, u skladu sa predviđenim aktivnostima iz Akcionog plana za poglavlje 23.
16. *Redovna komunikacija između ASK-a i tužilaštava:* Uspostaviti direktne kanale komunikacije, uključujući službenike za vezu ili zajednička radna tijela, radi efikasnijeg i jedinstvenijeg odgovora na izazove u borbi protiv korupcije.

TRANSPARENTNOST, NADZOR I BORBA PROTIV KORUPCIJE U PRAKSI

17. *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.
18. *Baza podataka sudskih presuda:* Uspostaviti posebnu javnu bazu podataka sa presudama u predmetima konfiskacije, radi povećanja transparentnosti i odgovornosti.
19. *Elektronski sistem javnih nabavki:* Nastaviti unapređenje CeJN-a, uključujući povezivanje sa drugim državnim registrima, implementaciju sistema "red flags" i poboljšanje nadzora u realnom vremenu.
20. *Zloupotreba državnih resursa u izbornim kampanja:* Strogo primjenjivati zabranu zapošljavanja i angažovanja tokom izbornih kampanja, te ograničiti promociju političkih subjekata korišćenjem državnih resursa.

ZAŠTITA ŽVIŽDAČA I LOKALNA ANTIKORUPCIJSKA POLITIKA

21. *Jačanje zaštite žviždača:* Što hitnije usvojiti Zakon o zaštiti žviždača. Kreirati okruženje za bezbjedno postupanje po prijavama žviždača i propisati posebne garancije protiv odmazde prema žviždačima.
22. *Dosljedno postupanje po prijavama žviždača:* Uspostaviti standardizovane procedure na nacionalnom i lokalnom nivou kako bi se obezbijedila efikasna obrada prijava.
23. *Usklađivanje sa GRECO preporukama:* Kontinuirano ažurirati zakonodavstvo i praksu u skladu sa preporukama GRECO-a.
24. *Povezivanje antikorupcijskih reformi i EU integracija:* Osigurati da reforme u borbi protiv korupcije budu održive i nakon pristupanja EU, kroz koordinaciju sa poglavljima 23 i 24.

