

# GODIŠNJI IZVJEŠTAJ O SPROVOĐENJU ANTIKORUPCIJSKIH POLITIKA U CRNOJ GORI

2013/2014



## **GODIŠNJI IZVJEŠTAJ O SPROVOĐENJU ANTIKORUPCIJSKIH POLITIKA U CRNOJ GORI 2013/2014**

### **Izdavač:**

Centar za monitoring i istraživanje CeMI  
Bul. Josipa Broza 23a  
81 000 Podgorica  
e-mail: cemi@t-com.me  
www.cemi.org.me

### **Za izdavača:**

mr Zlatko Vujović

### **Autori:**

mr Ana Selić  
mr Nikoleta Tomović

### **Dizajn i štampa:**

Studio Mouse - Podgorica

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

### **Napomena:**

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

# Sadržaj

<b>UVOD</b>	<b>5</b>
<b>I POLITIČKA KORUPCIJA</b>	<b>5</b>
1. Kontrolna uloga Skupštine u procesu borbe protiv korupcije u Crnoj Gori.....	5
1.1 Karakteristike institucionalnog i pravnog okvira.....	7
1.2 Učinkovitost institucionalnog i pravnog okvira .....	8
1.3 Preporuke .....	9
2. Finansiranje političkih partija .....	9
2.1 Karakteristike institucionalnog i pravnog okvira.....	9
2.2 Učinkovitost institucionalnog i pravnog okvira .....	11
2.3 Međunarodni standardi.....	14
2.4 Preporuke .....	15
3. Spriječavanje sukoba interesa.....	16
2.1 Karakteristike institucionalnog i pravnog okvira.....	16
2.2 Učinkovitost institucionalnog i pravnog okvira .....	19
2.3 Međunarodni standardi.....	21
2.4 Preporuke .....	22
<b>II EKONOMSKA KORUPCIJA</b>	<b>23</b>
1. Javne finansije.....	23
1.1 Karakteristike pravnog i institucionalnog okvira.....	23
1.2 Učinkovitost pravnog i institucionalnog okvira .....	26
1.3 Preporuke .....	29
2. Državna imovina i oduzimanje imovinske koristi.....	30
2.1 Karakteristike institucionalnog i pravnog okvira.....	30
2.2 Učinkovitost institucionalnog i pravnog okvira .....	31
2.3 Preporuke .....	32
3. Javne nabavke .....	33
3.1 Karakteristike institucionalnog i pravnog okvira.....	33
3.2 Učinkovitost institucionalnog i pravnog okvira .....	35
3.3 Međunarodni standardi.....	36
3.4 Preporuke .....	37
4. Tržište kapitala.....	38
4.1 Karakteristike institucionalnog i pravnog okvira.....	39
4.2 Učinkovitost institucionalnog i pravnog okvira .....	41
4.3 Preporuke .....	42

<b>III PREVENTIVNI MEHANIZMI – INTEGRITET I TRANSPARENTNOST.....</b>	<b>43</b>
1. Planovi integriteta i etički kodeksi .....	43
1.1 Karakteristike institucionalnog i pravnog okvira .....	43
1.2 Preporuke .....	48
2. Zaštita lica koja prijavljuju korupciju.....	49
2.1 Karakteristike institucionalnog i pravnog okvira.....	49
2.2 Preporuke .....	52
3. Slobodan pristup informacijama od javnog značaja .....	53
3.1 Karakteristike institucionalnog i pravnog okvira.....	53
3.2 Preporuke .....	53
<b>ZAKLJUČAK.....</b>	<b>58</b>
<b>Bibliografija .....</b>	<b>60</b>

## UVOD

Proteklu godinu u Crnoj Gori je obilježio početak implementacije Akcionih planova za pretpristupne pregovore u poglavljima 23 i 24. Antikorupcijske politike, koje su jedna od okosnica oba ova plana, imale su posebno dinamičan razvoj. Otpočeo je proces kreiranja novog institucionalnog okvira za borbu protiv korupcije, kao i izmjene zakonodavnog okvira u oblastima sukoba interesa, finansiranja političkih partija, javnih finansija i javnih nabavki.

Ova studija predstavlja treći godišnji izvještaj o preduzetim mjerama u oblasti borbe protiv korupcije, koji sadrži detaljnu analizu zakonskog i institucionalnog okvira, evaluaciju njihovog učinka u prethodnoj godini i prijedloge za unaprjeđenje efekata svih mehanizama borbe protiv korupcije. U prethodne dvije godine, stvorili smo polaznu tačku od koje smo mjerili napredak, te ove godine možemo da prikazemo neke od trendova u pojedinim oblastima, kao i statistiku usvojenih i implementiranih mjera, koje je CeMI predlagao proteklih godina.

Ova studija je izrađana po metodologiji po kojoj su urađena i prethodna dva izvještaja, koju je CEMI izradio uz pomoć Istraživačkog odbora CeMI-ja koji čine: Drago Kos, član međunarodne Komisije za borbu protiv korupcije u Avganistanu i predsjednik OECD-ove radne grupe za borbu protiv podmićivanja; Marijana Trivunović - međunarodni ekspert za borbu protiv korupcije i konsultant za OSI; Drino Galičić - saradnik na Univerzitetu u Graz-u i konsultant iz oblasti metodologije za brojne međunarodne organizacije. Cilj studije je ispitivanje učinkovitosti anti-korupcijskih politika u Crnoj Gori i formulacija prijedloga za unaprjeđenje kroz analizu relevantnih međunarodnih standarda, kao i uporednih iskustava.

Kao i prethodnih godina, napominjemo da studijom nisu obuhvaćene sve oblasti koje pokriva Akcioni plan za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, već one oblasti koje smatramo da su od ključnog značaja za prevenciju i suzbijanje korupcije.

Svaka od ocjena iznešena u ovom izvještaju, formirana je na osnovu višemjesečnog istraživanja, monitoringa sprovođenja strateških dokumenata, intervju sa predstavnicima institucija čiji je rad evaluiran i konsultacije sa međunarodnim ekspertima.

## I POLITIČKA KORUPCIJA

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

#### 1.1 Karakteristike institucionalnog i pravnog okvira

Zakonski okvir za kontrolnu ulogu Skupštine čine Ustav Crne Gore, Zakon o parlamentarnoj istrazi i Poslovnik Skupštine. U ovom izvještajnom periodu usvojen je novi **Poslovnik Skupštine**<sup>1</sup>, u kojem su odredbe koje definišu kontrolnu ulogu Skupštine ostale nepromijenjene. Stoga, svi problemi koje smo u legislativnom pogledu konstatovali u prethodnom izvještaju su i dalje aktuelni.

**Visoki kriterijumi za pokretanje parlamentarne istrage** – Ustavnim izmjenama u julu 2013. je propušteno da se izmijene kriterijumi po kojima je potrebno 27 poslanika da bi se pokrenula parlamentarna istraga. Ista odredba je sadržana i u Zakonu o parlamentarnoj istrazi i u Poslovniku Skupštine. Kao što smo konstatovali i u prethodnom izvještaju, ovakvo rješenje spada u grupu oštrih kriterijuma i nije saglasno sa dobrim primjerima iz međunarodne prakse gdje se broj poslanika za pokretanje parlamentarne istrage najčešće kreće od jednog poslanika do 1/5 od ukupnog broja poslanika.<sup>2</sup>

<sup>1</sup>„Službeni list CG“, br. 49/13)

<sup>2</sup> O tome više u studiji Hirorary, Y., *Tools for parliamentary oversight - A comparative study of 88 national parliament*,

**Uzak krug lica koja anketni odbor može pozvati da svjedoče** – Zakonom o parlamentarnoj istrazi propisan je krug lica koja imaju obavezu da svjedoče na poziv Parlamenta<sup>3</sup>, dok je po Poslovniku Skupštine moguće uzimati izjave od pojedinca, međutim, bez propisane obaveze pojedinca da se odazove. Ni u jednom, ni u drugom dokumentu nijesu propisane prekršajne sankcije za neodazivanje na poziv za svjedočenje. Ovo je u suprotnosti sa dobrom međunarodnom praksom. Na primjer, u Hrvatskoj, Zakon o anketnim odborima predviđa novčane sankcije, kao i kazne zatvora u trajanju od 6 mjeseci do 5 godina za osobu koja ne dostavi traženu dokumentaciju anketnom odboru, ili odbije da odgovori na poziv za svjedočenje od strane anketnog odbora.<sup>4</sup>

**Nedostatak efekta zaključaka donešenih u toku parlamentarne istrage i saslušanja** – U dosadašnjoj praksi utvrdili smo da se zaključci donešeni prilikom parlamentarne istrage, kontrolnih i konsultativnih saslušanja, ne prate od strane Parlamenta sa aspekta njihove primjene, niti postoje predviđene sankcije za njihovo neizvršavanje. Zaključcima Parlamentarnog odbora EP za stabilizaciju i pridruživanje Evropske unije i Crne Gore, Skupština je pozvana da sagleda potrebu izmjene Zakona o parlamentarnoj istrazi u cilju daljeg jačanja ovog instituta<sup>5</sup>, takođe preporučeno je snaženje praćenja zaključaka sa saslušanja i normativno definisanje ove oblasti. Sem kontrolne uloge Skupštine, Akcionim planovima za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala od 2010. godine do danas, predviđeno je jačanje normativnih okvira za procedure u Skupštini, kroz usvajanje **Zakona o Skupštini**, međutim još uvijek nije bilo konkretnih aktivnosti Skupštine na ovom planu. Do sada, služba Skupštine, odnosno Istraživački centar, uradio je istraživački rad na temu Zakona o parlamentu, u kome je analizirano iskustvo 31 parlamenta u pogledu normativnog uređivanja rada parlamenta, a posebno zemalja koje imaju Zakon o parlamentu. Ovaj rad treba da posluži kao osnova za donošenje odluke o eventualnoj izradi nacrtu Zakona o Skupštini Crne Gore. Izrada nacrtu Zakona o Skupštini, predviđena je za 2014. godinu.<sup>6</sup>

U izvještajnom periodu, sprovedena su dva **Akciona Plana za jačanje zakonodavne i kontrolne uloge Skupštine Crne Gore** za 2013. (68 mjera) i 2014. godinu (77 mjera). Ovi planovi su podijeljeni na tri dijela: Prvi dio direktno se odnosi na jačanje zakonodavne i nadzorne funkcije Skupštine Crne Gore, kroz pripremu i donošenje akata, veće korišćenje nadzornih mehanizama, rad plenuma i radnih tijela; Drugi segment obuhvata aktivnosti i mjere usmjerene na jačanje administrativnih i stručnih kapaciteta, za koje je odgovorna Služba Skupštine; Treći dio posvećen je aktivnostima usmjerenim na dalje poboljšanje otvorenosti i transparentnosti Skupštine prema građanima i civilnim organizacijama. Na početku svakog dijela dati su nalazi i preporuke Evropske komisije iz Izvještaja o napretku za 2012. godinu koji se odnose na dati segment i koji su uzeti u obzir u definisanju predviđenih aktivnosti.<sup>7</sup> Međutim, u dijelu koji bi tebao da unaprijedi donošenje akata i veću nadzornu ulogu parlamenta, propisano je jednostavno kvantitativno korišćenje kontrolnih i nadzornih mehanizama, bez osvrta na unaprijeđenje normativnog okvira koji bi uticao na povećanje njihove efikasnosti.

Jedan od najvažnijih institucionalnih mehanizama za učešće Skupštine u borbi protiv korupcije je **Odbor za antikorupciju**. Međutim, ovaj Odbor se suočava sa nedostatkom normativnog okvira za svoje djelovanje, nepostojanjem procedura za razmatranje predstavljeni građana i ulogom „sekundarnog“ odbora, tj. zainteresovanog odbora u razmatranju osnovnih pravnih

Inter-parliamentary Union 2007, str. 41.

3 Rukovodeća lica, službenici i namještenici u državnim organima, organima lokalne samouprave, ustanovama, pravna lica, bivši nosioci državnih funkcija u izvršnoj i zakonodavnoj vlasti (Predsjednik Vlade, Skupštine, ministar, poslanik), bivši i sadašnji funkcioneri lokalnih samouprava.

4 Članovi 25 i 26, Zakona o anketnim odborima, Class: 700-01/94-01/04, Zagreb, 15 Mart 1996.

5 Parlamentarni odbor Evropske Unije i Crne Gore za stabilizaciju i pridruživanje, Deklaracija sa zajedničkog sedmog sastanka, 11-12. decembar 2013., godine Strazbur

6 Izvještaj o radu Skupštine za 2013.

7 Akcioni plan za jačanje zakonodavne i kontrolne uloge Skupštine Crne Gore u 2013.

akata iz njegove nadležnosti. Odbor za antikorupciju trenutno funkcioniše bez jednog člana pošto je jedan od članova Odbora podnio ostavku radi prelaska na drugu funkciju.

## 1.2 Učinkovitost institucionalnog i pravnog okvira

U toku 2013. godine na sjednicama radnih tijela, održano je 15 kontrolnih i 28 konsultativnih saslušanja. Nažalost, nema podataka o efektima ovih mjera, tj. nema izvještavanja o sprovođenju preporuka i zaključaka koji su dati u toku ovih saslušanja. U istom periodu, postavljeno je 49 pitanja premijeru i 196 poslaničkih pitanja, uz 13 dopunskih pitanja.

Odbor za antikorupciju je u 2013., kao **zainteresovano radno tijelo**, razmotrio četiri prijedloga zakona (prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o tajnosti podataka, prijedlog Zakona o potvrđivanju osnivačkog sporazuma međunarodne akademije za borbu protiv korupcije, prijedlog Zakona o potvrđivanju sporazuma između Vlade Crne Gore i Vlade Republike Makedonije o policijskoj saradnji i prijedlog Zakona o potvrđivanju sporazuma između Crne Gore i Republike Češke o saradnji u oblasti borbe protiv kriminala) i svoje mišljenje dostavio matičnim odborima. Odbor je, zajedno sa Odborom za bezbjednost i odbranu, razmotrio prijedlog Zakona o budžetu za 2014. radi dostavljanja mišljenja matičnom odboru – Odboru za ekonomiju, finansije i budžet. Smatramo da je ovaj Odbor trebao da, kao zainteresovani Odbor, učestvuje i u razmatranju prijedloga Zakona o državnoj revizorskoj instituciji, jer se ovim Zakonom reguliše oblast nadzora nad potrošnjom državnih resursa, kao i rad institucije koja je od izuzetnog značaja za oblast borbe protiv korupcije. Iz istih razloga, preporučićemo da Odbor za antikorupciju bude zainteresovani odbor i pri razmatranju prijedloga Zakona o javnim nabavkama, obzirom da je ova oblast jedna od najranjivijih za pojavu korupcije, te da sadrži odredbe o spriječavanju korupcije, kojima je potrebno značajno unaprijeđenje.

Odbor za antikorupciju je, u periodu od juna 2013. godine do jula 2014. godine, izvršio **2 kontrolna saslušanja** vezana za učestale napade na novinare i mjere i aktivnosti koje je Državno tužilaštvo preduzelo povodom objavljivanja audio snimaka i transkripta sa sjednica organa i tijela DPS-a. U toku saslušanja v.d. VDT Veselina Vučkovića, tužilac je napustio sjednicu, sa čim je ovo saslušanje prekinuto, te je ovo saslušanje završeno bez zaključaka.<sup>8</sup> Ovakvi postupci još jednom ukazuju na neophodnost propisivanja prekršajnih sankcija za neodazivanje na poziv za svjedočenje i regulisanja procedure na zasjedanjima Odbora. Odbor za antikorupciju je 30. decembra 2013. godine, na osnovu člana 75 stav 3 Poslovnika Skupštine Crne Gore, započeo **kontrolno saslušanje** povodom kupovine motela „Zlatica“ sa pripadajućim zemljištem za potrebe rješavanja pitanja smještaja specijalne i posebne jedinice Uprave policije. Nakon saslušanja ministra unutrašnjih poslova i potpredsjednika Vlade i ministra vanjskih poslova sjednica je prekinuta zbog odsustva zamjenika Vrhovnog državnog tužioca. U toku ovog perioda upućena je **inicijativa Odboru za bezbjednost i odbranu** da zatraži od Vrhovnog državnog tužioca informaciju povodom saznanja u aferi Telekom, nakon čega se planira **kontrolno saslušanje** Vrhovnog državnog tužioca i direktora Uprave za sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma u vezi sa ovom aferom. Jedno kontrolno saslušanje se očekuje u vezi sa aktivnostima koje Državno tužilaštvo preduzima u cilju otkrivanja i spriječavanja organizovane kupovine ličnih karata crnogorskih građana.

Ovaj Odbor obavio je i **2 konsultativna saslušanja** u vezi sa uklanjanjem matičnih brojeva sa internet stranice Centralnog registra privrednih subjekata i Uprave za nekretnine, kao i za obezbjeđivanje nezavisnosti Vijeća i područnih organa za prekršaje kroz primjenu zakonodavnog okvira vezanog za imenovanja i razrješenja sudija za prekršaje. U konsultativnom saslušanju vezanom za uklanjanje matičnih brojeva sa stranice CRPS i Uprave za nekretnine, Odbor je zaključio da je za potrebe istraživanja, pojava kao i nosilaca organizovanog kriminala i

<sup>8</sup> Zapisnik sa 7. sjednice Odbora za antikorupciju

korupcije, a čime se bave istraživači novinari i pojedine NVO, veoma važna dostupnost podataka koji su uklonjeni, a to znači dostupnost JMBG za lica koja su vlasnici privrednih društava ili nepokretnosti. U skladu sa ovim zaključkom, Odbor je riješio da predloži Kolegijumu predsjednika Skupštine da razmotri ovo pitanje i donese odluku o formiranju radne grupe sastavljene od predstavnika svih poslaničkih klubova i u isto vrijeme da se obezbijedi kroz to i zastupljenost predstavnika Odbora za ekonomiju, finansije i budžet, Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu i Odbora za antikorupciju, sa kopredsjedavajućim iz vlasti i opozicije, a koji bi imali za predmet usklađivanje pomenutih propisa, pri čemu bi prijedlog izmjena bio urađen do proljećnjeg zasijedanja Skupštine.<sup>9</sup> Do trenutka objavljivanja ovog Izvještaja, nijesu preduzeti koraci da se ove odluke implementiraju, što pokazuje nedostatak efekta zaključaka donešenih od strane Odbora.

Tokom 2013. godine, Odboru za antikorupciju upućeno je ukupno **šest predstavki**. Predstavnici Odbora smatraju da je evidentan nedostatak akta po kojem je neophodno da Odbor postupa prilikom razmatranja predstavki. Imajući u vidu značaj pitanja razmatranja predstavki u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala, Odbor je zaključio da se obrati Kolegijumu predsjednika Skupštine da to pitanje razmotri i pomogne da se ovo pitanje uredi. Skupština Crne Gore tražila je stručnu podršku TAIEX-a za utvrđivanje procedura za djelovanje Odbora za ljudska prava i slobode i Odbora za antikorupciju na osnovu predstavki i pritužbi građana i pravnih lica. TAIEX je dopisom od 29. avgusta odobrio zahtjev Skupštine Crne Gore i očekuje se da organizuje ekspertsku misiju u 2014. godini, kako bi se proces finalizovao.

### 1.3 Preporuke

U skladu sa identifikovanim problemima u sprovođenju kontrolne uloge Skupštine u procesu borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala, predlažemo:

1. Uvesti procedure za razmatranje predstavki građana Odboru za antikorupciju.
2. Ustanoviti proceduru provjere sprovođenja Zaključaka do kojih se dođe u procesu parlamentarne istrage kontrolnih i konsultativnih saslušanja, kao i prekršajnu odgovornost za njihovo neispunjavanje.
3. Unaprijediti saradnju Odbora za antikorupciju sa Vrhovnim državnim Tužilaštvom.
4. Razmotriti mogućnost dodatnih izmjena Ustava, kojima bi se omogućilo smanjenje potrebnog broja poslanika za podnošenje prijedloga za otvaranje parlamentarne istrage, koji će omogućiti da se jedna parlamentarna istraga otvori na zahtjev 1/3 poslanika tokom jednog redovnog zasijedanja Skupštine Crne Gore;
5. Unaprijediti sadržinu Zakona o parlamentarnoj istrazi na način što će se u tekst istog uvrstiti kaznene odredbe koje će se odnositi na nedostavljanje informacija, neodazivanje na poziv za svjedočenje i na neistinito svjedočenje;
6. U zakonskom tekstu proširiti krug lica koja su dužna da se odazovu pozivu anketnog odbora na svjedočenje, odnosno uvesti obavezu da se sva lica moraju odazvati pozivu odbora, dati izjave, odgovarati na pitanja članova odbora o činjenicama koje su im poznate u vezi sa predmetom parlamentarne istrage i dostaviti dokumentaciju koju posjeduju;
7. Institucionalizovati saradnju sa predstavnicima civilnog sektora, odnosno da Odbor za antikorupciju u svom sastavu ima i predstavnike NVO sektora, kako je i predviđeno Akcionim Planom za poglavlje 23;
8. Intenzivirati korišćenje kontrolnih mehanizama u dijelu provjere implementacije važećih antikorupcijskih zakona, jer upotreba kontrolnih mehanizama treba da rezultira konkretnim zaključcima, mjerama i aktivnostima.

<sup>9</sup> Zapisnik sa 11 sjednice Odbora za antikorupciju



## 2. Finansiranje političkih partija

### 2.1 Karakteristike institucionalnog i pravnog okvira

**Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih partija** usvojen je u martu 2014. godine. Zakon je rađen od strane Radne grupe za izgrađivanje povjerenja u izborni proces, koja je završila svoj rad u decembru 2013. bez konsenzusa o osnovnim odredbama Zakona, a kasnije je rad na Zakonu preuzeo Kolegijum Predsjednika Skupštine Crne Gore. Ovaj Zakon je donio niz odredbi bez presedana u nacionalnom, regionalnom i međunarodnom iskustvu u oblasti regulacije finansiranja političkih partija. Radna grupa i Kolegijum su imali zadatak da donesu Zakon koji će otkloniti nedoumice i nepravilnosti, konstatovane od strane DRI, pri reviziji političkih partija, kao i Zakon koji će ispuniti međunarodne standarde definisane preporukama GRECO, koje su date u trećoj evaluacionoj rundi. Međutim, pri izradi Zakona, u najmanjoj mjeri su se uzeli ovi zadaci, dok su uvedene novine koje se značajno kose sa Ustavom Crne Gore, kao i svim primjerima međunarodne prakse.

Zakon je u određenoj mjeri ipak doprinio rješavanju problema koji su bili istaknuti i u prethodnom izvještaju CeMI-ja:

- Problem koji su imale partije sa **isplaćivanjem sredstava za redovan rad** od strane lokalne samouprave, riješen je uvođenjem odredbe koja predviđa da će, u slučaju neisplaćivanja ovih sredstava, kao krajnja mjera, biti preduzeto blokiranje računa lokalnih samouprava.<sup>10</sup>
- Ovaj Zakon je konačno **razgraničio kontrolu finansiranja političkih partija od revizije sredstava**, pri čemu je kontrolna uloga dodijeljena Državnoj izbornoj komisiji, a revizija je, kao i do sad, povjerena Državnoj revizorskoj instituciji. Pored niza novih nadležnosti, koje je DIK dobila kroz obavezu kontrole finansiranja političkih partija, ova institucija je dobila i značajna ovlašćenja za sprovođenje svojih nadležnosti.<sup>11</sup> Novim članovima predviđeni su: postupak za provjeru povrede zakona, administrativna istraga, pristup podacima, direktan uvid u dokumentaciju, administrativna saslušanja, stručna podrška u sprovođenju administrativne istrage, pokretanje prekršajnog postupka i obaveza prijavljivanja krivičnog djela. Međutim, DIK-u nisu garantovani administrativni kapaciteti koje ovakve nadležnosti i ovlašćenja zahtijevaju. DIK i dalje neće posjedovati stručnu službu, niti će funkcija svih članova Komisije biti profesionalizovana.

U cilju otklanjanja nepravilnosti, koje je u svom izvještaju konstatovala Državna revizorska institucija, a koje se odnose na uzimanje kredita kod poslovnih banaka, od strane političkih partija, prvim članom Zakona o izmjenama i dopunama se definiše **moćnost uzimanja kredita** pri čemu se kao garant za ove kredite javlja Ministarstvo finansija.<sup>12</sup> Ministarstvo finansija treba da, na bazi ostvarenja budžetskih prihoda partije i sredstava opredijeljenih partiji godišnjim budžetom, procijeni kreditnu sposobnost i žirira za kredit određene partije. U ovom rješenju se javljaju dva krucijalna problema:

1. Obzirom da partije prevashodno uzimaju kredite u predizbornom periodu, kako bi pokrile troškove kampanje, na koji način će Ministarstvo procijeniti godišnji budžet za rad partije, uzimajući u obzir da 80% dodijeljenih sredstava za redovan rad, partije dobijaju na osnovu osvojenih mandata na izborima?
2. Ministarstvu je dato diskreciono pravo da odlučuje za čije kredite će da garantuje, što stavlja partije u nejednak položaj.

10 Sl. List Crne Gore 10/14 "Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih partija", čl. 3

11 Sl. List Crne Gore 10/14 "Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih partija", čl. 15, kojim se uvode članovi 29a, 29b, 29c, 29d, 29e, 29f, 29g, 29h, i 29i

12 Sl. List Crne Gore 10/14 "Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih partija", čl. 2

Zakonom je uvedena **zabrana primanja priloga** od lica koja su osuđena zbog počinjenog krivičnog djela sa elementima korupcije i organizovanog kriminala, ali i od lica koja se nalaze pod istragom, ili se vodi sudski proces protiv njih.<sup>13</sup> Dok je u prvom slučaju ovo ograničenje razumljivo, ograničenje primanja priloga od strane lica koja se nalaze pod istragom je neprimjenjivo u praksi, a i kosi se sa principom pretpostavke nevinosti. Naime, pored toga što je nejasno na koji način će se utvrditi da li je neko lice pod istragom, ovom odredbom se unaprijed pretpostavlja krivica osobe pod istragom i ograničavaju se njegova prava.

Posebna pažnja u okviru Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih partija, posvećena je **spriječavanju zloupotrebe državnih resursa** kroz niz odredbi koje se odnose na socijalna davanja i jednokratnu pomoć, zapošljavanje, otpisivanje dugovanja za javne usluge, subvencije i slično. Članom 9 predviđa se obaveza svih državnih i lokalnih budžetskih jedinica da objavljuju analitičke kartice sa svih računa u njihovom posjedu. Iako prepoznamo namjeru da se ovakvom odredbom spriječe zloupotrebe na čije postojanje je ukazivala afera „Snimak“, ne smatramo da je objavljivanje spiska imena primalaca socijalne pomoći pravi način za rješavanje ovog problema. Ovakva odredba ugrožava pravo na privatnost primalaca socijalne pomoći i kosi se sa međunarodnom praksom. Takođe, pravo na privatnost je ugroženo i ostalim građanima Crne Gore, kroz propisivanje obaveze redovnog objavljivanja spiska dužnika za električnu energiju, u članu 19c Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih partija. Posebno problematične su odredbe koje se tiču zapošljavanja, a koje predviđaju **zabranu zapošljavanja** u periodu od dana raspisivanja do dana održavanja izbora i mjesec dana nakon održavanja izbora u državnim organima, organima državne uprave, organima lokalne samouprave, javnim preduzećima, javnim ustanovama, državnim fondovima i privrednim društvima čiji je osnivač ili većinski vlasnik država.<sup>14</sup> Namjera da se ograniči uticaj na glasače putem zaposlenja nije sporna, međutim, ograničavanje prava na rad i zaustavljanje funkcionisanja države u toku izbornog procesa nije rješenje. Pored kršenja ustavnog prava na rad, postoji nekoliko očiglednih problema, koji su se već pokazali u praktičnoj implementaciji ovog Zakona:

1. Zakon ne pravi distinkciju između lokalnih izbora i izbora na nivou države, pa i u periodu kad se izbori održavaju u samo jednoj opštini, zapošljavanje u javnom sektoru u svim opštinama je ograničeno.
2. Predviđa se izuzetak u slučaju unajmljivanja sezonske radne snage za potrebe turizma, ali samo za hotelsko-turistička preduzeća sa udjelom države i za lokalne samouprave, dok su ostala preduzeća sa vlasničkim udjelom države, koja takođe trebaju sezonsku radnu snagu (npr. Plantaže), ostala bez prilike da zapošljavaju radnike u toku izbora.
3. Hitna potreba za radnikom na određeno vrijeme (kao što je u slučaju bolovanja, porodiljskog odsustva, nepredviđenog otkaza) nije pokrivena ovim Zakonom, te u slučaju da se ovakva potreba pojavi u izbornom periodu, radnik neće moći biti zamijenjen.
4. Produžavanje ugovora na određeno vrijeme je onemogućeno u izbornom periodu, te radnici kojima se ugovor završava u izbornom periodu, ostaju bez posla.

Još jedan novitet koji Zakon uvodi je i **parlamentarni nadzor nad njegovim sprovođenjem**, kako je previđeno u čl 32a, koji će vršiti Odbor za antikorupciju. Na ovaj način, partije će imati dvostruku kontrolu nad procesom finansiranja partija: sa jedne strane će kontrola biti vršena od DIK, koju čine predstavnici partija, a sa druge strane poslanici iz Odbora za antikorupciju, koji su predstavnici tih istih partija. Kontrola nad finansiranjem političkih partija će na ovaj način nepovratno biti izdvojena iz domena profesionalne kontrole i preseliti se u domen političkog

<sup>13</sup> Sl. List Crne Gore 10/14 "Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih partija", Čl. 5

<sup>14</sup> Sl. List Crne Gore 10/14 "Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih partija", Čl. 12

nadzora.

Ovaj Zakon je trebalo da riješi i probleme koje je DRI konstatovao u svom prethodnom izvještaju. Međutim, propušteno je da se adresiraju najveći problemi koji utiču na efikasnost revizije<sup>15</sup>:

1. Novim Zakonom o finansiranju političkih partija i dalje nije regulisano gotovinsko plaćanje, koje je istaknuto kao problem u prethodnom izvještaju.
2. Bankarski krediti su regulisani na neodgovarajući način. Pored problema garancija od strane MF, koji smo istakli, ni preporuka DRI da se novim Zakonom odredi limit zaduživanja, kao i da se definiše izvor vraćanja kredita, nije usvojena.
3. Prošlogodišnja preporuka DRI da Ministarstvo finansija donese akt kojim bi se uredio način vođenja računovodstvenih knjiga od strane političkih partija, nije ispunjena. Partije i dalje vode svoje knjige na različite načine: dok jedne svoje knjige vode kao institucije, druge ih vode kao privredni subjekti čime se proces revizije izuzetno komplikuje i otežava.

Zakon sadrži i odredbe koje su već predmet Krivičnog zakonika i koje ne potpadaju pod oblast finansiranja političkih partija. Naime, u članu 7 predviđa se **zabrana vršenja bilo kog oblika pritiska na fizička i pravna lica**, kojim bi se uticalo na ishod izbora. Ovakav pritisak već predstavlja krivično djelo, za koje je propisana noćana kazna, ili kazna zatvora u trajanju jedne godine,<sup>16</sup> a ovakva odredba nema nikakvu konkretnu vezu sa predmetom ovog Zakona.

U periodu izrade ove analize, većina odredaba Zakona su odlukom Ustavnog suda **proglašene neustavnim**. Ostaje da se vidi na koji način će biti riješena brojna pitanja koja je ovaj Zakon otvorio.

## 2.2 Učinkovitost institucionalnog i pravnog okvira

Izmijenjeni Zakon o finansiranju političkih partija je počeo da se primjenjuje dan nakon usvajanja, čime su nove nadležnosti prenijete Komisiji, a da joj pri tom **nisu obezbijeđeni potrebni pravni i institucionalni preduslovi za implementaciju Zakona**. Osnovni problemi sa kojima se suočila DIK pri implementaciji novog Zakona su<sup>17</sup>:

1. Shodna primjena Zakona o inspeksijskom nadzoru podrazumijeva specijalna ovlašćenja u postupku, koja **DIK nema kapacitete da vrši**, a koja ne mogu ni biti privremeno prenijeta na zaposlene u drugim službama.
2. Novi **institut administrativnog saslušanja se pokazao kao neprimjenljiv**. Naime, predviđeno je da Komisija u roku od 48 sati nakon prijema prijave donese preliminarnu

<sup>15</sup> Intervju sa Sanjom Šaranović, savjetnicom za pravna pitanja i antikorupciju pri Državnoj revizorskoj instituciji, 13. maj, 2014.

<sup>16</sup> Sl. List Crne Gore 70/03 "Krivični zakonik" Čl. 186 glasi: „1) Ko silom, prijetnjom ili na drugi protivpravan način prinudi drugog ili na njega utiče da na izborima ili na referendumu vrši ili ne vrši pravo glasanja ili da glasa za ili protiv određenog kandidata, izborne liste odnosno predloga, kazniće se novčanom kaznom ili zatvorom do jedne godine. (2) Kaznom iz stava 1 ovog člana kazniće se ko zahtijeva ili prihvati poklon ili drugu korist za sebe ili drugog da glasa ili ne glasa ili da glasa u korist ili protiv određenog lica. (3) Prihvaćeni poklon ili druga korist oduzeće se. (4) Ako djelo iz st. 1 i 2 ovog člana učini član biračkog odbora ili drugo lice u vršenju dužnosti u vezi sa glasanjem, kazniće se zatvorom do tri godine.

(5) Ko poslije obavljenih izbora ili na referendumu, pozove glasača na odgovornost u vezi sa glasanjem ili zahtijeva od njega da kaže kako je glasao ili zašto je glasao ili nije glasao, kazniće se novčanom kaznom ili zatvorom do jedne godine.

<sup>17</sup> Intervju sa Sekretarom Državne izborne komisije, Milisavom Ćorićem, 14. maj, 2014.

odluku. U ovom periodu, Komisija ima pravo da sprovodi administrativno saslušanje koje vodi ovlašćeno lice u prisustvu člana Komisije i sekretara. Veliki broj prijava potencijalnih slučajeva kršenja Zakona koji se javio u toku izbora nije mogao da se procesuirati na adekvatan način, jer član Komisije i sekretar nijesu fizički mogli da se organizuju da budu prisutni na svim saslušanjima. Pri tom, Zakon nije jasno definisao da li je administrativna odluka manjkava ako ne prisustvuju član i sekretar Komisije. Nije definisano ni da sekretar ili član Komisije mogu ovlastiti nekoga da bude prisutan na saslušanju umjesto njih.

3. U fazi kontrole postoji problem **što nije eksplicitno definisano da li Komisija može pokrenuti postupak po osnovu preporuka izvještaja iz DRI**, odnosno ukoliko partija ne izvrši preporuke. Međutim, čak i da Komisija odluči da pokrene postupak u ovom slučaju, i dalje ostaje problem nedostatka administrativnih kapaciteta.
4. U Zakonu je istaknuto da DIK ima mogućnost pokretanja postupka na zahtjev i na sopstvenu inicijativu. Zbog **nedostatka kapaciteta**, u periodu primjene Zakona, nije bilo postupaka pokrenutih na sopstvenu inicijativu.
5. U novom Zakonu je nejasno da li preliminarna odluka služi za odlučivanje o pokretanju postupka, ili o meritumu zahtjeva za pokretanje postupka. Državna izborna komisija je samostalno odlučila da tumači institut **preliminarne odluke** kao odluku o tome da li da se postupak pokrene ili da se zahtjev odbije.

Od donošenja novog Zakona podnešeno je 26 zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka vezano za zapošljavanje u toku izbornog procesa, i u svima su donešene odluke o pokretanju postupka. DIK je tražio izjašnjenje u ovim slučajevima i zaključio da nije bilo kršenja Zakona ni u jednom od ovih slučajeva.

Ukupan broj političkih partija u Crnoj Gori	40
Broj partija koje su podnijele izvještaje o visini članarine za tekuću godinu u 2014.	31
Broj partija koje nijesu podnijele izvještaje o visini članarine za tekuću godinu u 2014.	9
Broj partija koje su podnijele izvještaje o prihodima, imovini i rashodima za 2013.	30
Broj partija koje nijesu podnijele izvještaje o prihodima, imovini i rashodima za 2013.	10
Broj prijava podnesenih od strane DIK-a zbog nepodnošenja izvještaja o visini članarine	10
Broj riješenih zahtjeva od strane DIK-a u vezi sa nepodnošenjem izvještaja o visini članarine	6
Broj odbijenih zahtjeva od ukupnog broja riješenih zahtjeva u vezi sa nepodnošenjem zahtjeva o visini članarine	3
Broj obustavljenih zahtjeva od ukupnog broja riješenih zahtjeva u vezi sa nepodnošenjem zahtjeva o visini članarine	3
Broj prijava podnesenih od strane DIK-a zbog nepodnošenja izvještaja o prihodima, imovini i rashodima	10
Broj riješenih zahtjeva od strane DIK-a u vezi sa nepodnošenjem izvještaja o prihodima, imovini i rashodima	3
Broj odbijenih zahtjeva od ukupnog broja riješenih zahtjeva u vezi sa nepodnošenjem izvještaja o prihodima, imovini i rashodima	1
Broj obustavljenih zahtjeva od ukupnog broja riješenih zahtjeva u vezi sa nepodnošenjem izvještaja o prihodima, imovini i rashodima	1
Broj kažnjenih partija od ukupnog broja riješenih zahtjeva u vezi sa nepodnošenjem izvještaja o prihodima, imovini i rashodima	1
Zahtjevi za pokretanje prekršajnog postupka od strane DIK-a vezanih za zapošljavanje u toku izbornog postupka (donešene su odluke o pokretanju postupka) od donošenja Zakona	26

Kao što se vidi iz gore navedenih podataka, i dalje postoji **značajan broj partija koje ne dostavljaju izvještaje o visini članarine za tekuću godinu i izvještaje o prihodima, imovini i rashodima**. Kako je navedeno u intervjuu sa predstavnikom Komisije, uglavnom se radi o istim partijama koje godinama ne izvršavaju ovu obavezu, bile one aktivne ili pak neaktivne. Naime, postoje partije koje nijesu učestvovala u izborima u poslednjih šest godina, a koje bi Ministarstvo trebalo brisati po službenoj dužnosti. Uočeno je i da je jedan od nedostataka Zakona to što ne definiše da partija mora podnijeti završni račun Komisiji, već samo navodi da ga DIK mora objaviti sedam dana nakon prijema. Protiv partija koje nijesu predale izvještaje u toku su prekršajni postupci.

Najzad, bitno je napomenuti da je predstavnik Komisije u toku intervjuu ukazao na jedan sistematski problem sa pokretanjem prekršajnih postupaka protiv ovih partija. Naime, kada partije prethodno ne dostave DIK-u **matični broj** odgovornog lica u partiji (što Zakon predviđa), DIK ga ne može dostaviti u prijavi protiv partije, te se podnešena prijava iz tog razloga odbija.

U 2013. Državna revizorska institucija je sprovela **13 pojedinačnih revizija**. Ovih 13 izvještaja o reviziji i jedan zbirni izvještaj sa preporukama su dostupni na sajtu DRI-ja. Izvršena je i revizija političkih kampanja na lokalnim izborima u Petnjici, Mojkovcu i na Cetinju. U navedenom periodu je podnijeto i 6 prekršajnih prijava tužilaštvu. Od ovih su dva postupka okončana, jedan je obustavljen, a drugi su u postupku. Postupci su se odnosili na nepodnošenje izvještaja u predviđenom roku, na nepostojanje žiro računa političkih subjekata i nepostojanje odgovornog lica zaduženog za utrošak sredstava za kampanju. Obustavljeni postupak je bio problematičan zbog neriješenog pravnog statusa udruženja, zbog čega DRI nije mogao da dostavi potrebna dokumenta tužilaštvu. U prethodnom periodu DRI je izvršila i reviziju godišnjih izvještaja političkih partija za 2012. godinu, kao i reviziju političkih partija za 2013. godinu početkom maja ove godine, u skladu sa novim Zakonom o finansiranju političkim partijama i nadležnostima DRI-ja koje su u njemu definisane. DRI je u ovom periodu donijela nekoliko negativnih mišljenja koja su prosljeđena tužilaštvu. Međutim, nije bilo povratnih informacija o postupanju po istima od strane tužilaštva. Osnovni problemi uočeni u toku revizije pojedinačnih izvještaja su<sup>18</sup>:

- 1. gotovinske isplate:** u 5 slučajeva nosioci lista su gotovinski isplatili veliki broj prikupljenih sredstava (od 37.34% do 92%), što nije u skladu sa preporukom DRI-ja da se smanje sume koje se gotovinski isplaćuju,
- 2. nije otvoren posebni račun za finansiranje izbornih kampanja i nije imenovano odgovorno lica za namjensko trošenje i podnošenje izvještaja:** ovo nije bilo ispunjeno u dva slučaja,
- 3. nedostavljanje izvještaja sa pratećom dokumentacijom:** u pet slučajeva podnosioci nijesu podnijeli izvještaje ili im je nedostajala prateća dokumentacija,
- 4. netačno iskazan iznos prikupljenih i utrošenih sredstava:** nedostaci uočeni u dva slučaja,
- 5. nedostatak vjerodostojne dokumentacije za pravdanje iskazanih troškova:** nedostaci uočeni u četiri slučaja.

Kao novi problemi koje je DRI uočila na polju finansiranja političkih partija navode se potreba za regulacijom finansiranja iz sopstvenih sredstava koja se navode pri dostavljanju izvještaja kao privatni izvori finansiranja kod određenog broja partija. Preporuka DRI-ja za regulaciju sopstvenih izvora finansiranja političkih partija odnosi se na promjenu obrazca od strane nadležnog Ministarstva koji se trenutno koristi od strane političkih partija pri predavanju izvještaja kako bi se sopstvena sredstva finansiranja jasnije definisala.

Takođe se preporučuje da DIK i mediji počnu vršenje kontrole **medijskog finansiranja i medijskih troškova nosioca lista izbornih lista** u toku izbora, s obzirom da neke partije ove troškove navode u svojim izvještajima, a druge to ne čine.

---

<sup>18</sup> Pojedinačni izvještaji revizije političkih partija dostupni na internet stranici DRI

### 2.3 Međunarodni standardi

U ovom dijelu upoređićemo kako su ispunjeni zahtjevi iz GRECO-a iz III kruga evaluacije, kao i kako su adresirane zamjerke iz Izvještaja o screening-u za poglavlje 23.

Preporuke GRECO-a koje nijesu bile ispunjene u prethodnom izvještajnom periodu:

**1. Uvođenje jasnih pravila i smjernica za korišćenje javnih resursa za aktivnosti partije i tokom predizborne kampanje** – nove zakonske odredbe, čiji je cilj bio da definišu upotrebu javnih resursa u vrijeme predizborne kampanje, umjesto da ograniče zloupotrebu državnih resursa, ograničile su prava i slobode građana Crne Gore.

**2. Davanje nezavisnih ovlašćenja i resursa za instituciju koja prati finansiranje političkih partija** – pored značajnih ovlašćenja koja je DIK dobila Zakonom o finansiranju političkih partija, njeni resursi nijesu unaprijeđeni. Zakonom o izoru odbornika i poslanika joj je dato svojstvo pravnog lica, kao i posebna budžetska linija u Budžetu Crne Gore, ali na jačanju njenih administrativnih kapaciteta, koji su najslabija karika u procesu kontrole finansiranja političkih partija, nije urađeno ništa. Dodatno, nijesu određeni precizni rokovi za formiranje DIK, te su lokalni izbori održani u tehničkom mandatu starog sastava Državne izborne komisije.

**3. Snaženje revizije političkih partija**, naročito putem (I) procjene potrebe da se sadašnja pravila prilagode da bi se političkim partijama postavile dosljedne i jasne obaveze revizije, uključujući procjenu postojećeg graničnog iznosa za reviziju računa za kampanje (II), uvođenja odredaba kojima će se osigurati nezavisnost revizora koji vrše reviziju političkih partija. – Ustavnim izmjenama iz jula 2013, je ojačana nezavisnost Državne revizorske institucije, dok prvi dio preporuke još uvijek nije adresiran.

**4. Da se bolje prilagode postojeće sankcije** koje se odnose na povrede pravila o finansiranju u oblasti politike da bi se obezbijedilo da su efikasne, srazmjerne i odvraćajuće, uključujući i širenje skale i spektra mogućih kazni i da se pokriju sva moguća kršenja Zakona. Sankcije su i dalje dominantno prekršajne, ali napravljen je pomak uvođenjem mogućnosti blokiranja računa lokalnih samouprava ukoliko se ne isplate sredstva predviđena za redovan rad političkih partija.

Zamjerke iz Izvještaja o screening-u za poglavlje 23 koje nijesu adresirane u prethodnom izvještajnom periodu:

**1. Aktuelni zakoni u ovoj oblasti (Zakon o finansiranju političkih partija i Zakon o finansiranju kampanja za izbor predsjednika Crne Gore, gradonačelnika i predsjednika opštine) ne predviđaju adekvatan nadzor nad sistemom finansiranja političkih partija** – Zakon o finansiranju kampanja za izbor predsjednika Crne Gore, gradonačelnika i predsjednika opštine nije mijenjan iako je bilo predviđeno da se Zakon o finansiranju političkih partija izmijeni u Zakon o finansiranju političkih subjekata kako bi se unaprijedio, u okviru njega, i Zakon o finansiranju kampanja, tako da i dalje postoji problem kontrole finansiranja izbornih kampanja za izbore Predsjednika države, koja je uređena po starom zakonodavstvu i za čiju kontrolu je zadužen interni revizor Ministarstva finansija. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih partija novim Zakonom uvodi parlamentarni nadzor nad sprovođenjem Zakona koji će vršiti Odbor za antikorupciju. Međutim, umjesto da se nadzor nad finansiranjem političkih partija učini nezavisnim i profesionalnim novim Zakonom, ova regulativa Zakona ga stavlja još više u domen političkog nadzora.

**2. Potrebno je dalje osnažiti računovodstvene obaveze i obaveze podnošenja izvještaja političkih partija** - Ministarstvo finansija nije donijelo akt kojim bi se uredio način vođenja računovodstvenih knjiga od strane političkih partija. Partije i dalje vode svoje knjige na različite načine: dok jedne svoje knjige vode kao institucije, druge ih vode kao privredni subjekti.

**3. DIK samo objavljuje izvještaje, ne baveći se njihovom daljom provjerom i ne postoji**

**dalje postupanje po ovim izvještajima. Pored ovoga, stručni kapaciteti DIK-a moraju biti osnaženi kako bi se obezbijedio potpun, efikasan i nezavisan nadzor** – Nadležnosti i ovlašćenja DIK-a su u mnogome proširena novim Zakonom, ali ne postoji odredba koja propisuje jačanje kapaciteta ove institucije, što bi joj omogućilo da ovakva ovlašćenja i sprovodi na adekvatan način.

**4. Državna revizorska institucija, zadužena za reviziju godišnjeg završnog računa političkih partija i izvještaja o troškovima predizborne kampanje, nema dovoljan pristup informacijama, kao ni kapacitet da uoči prevarno ponašanje** – ništa nije preduzeto na polju rješavanja ove zamjerke novim Zakonom. Međutim, prijedlogom izmjena Zakona o državnoj revizorskoj instituciji, djelimično se napravio pomak u ovom pravcu. Takođe, novom sistematizacijom, DRI je dobila člana Savjeta koji će biti zadužen za pitanja revizije političkih partija.

**5. Preporučuje se i jačanje kapaciteta nadzornih tijela (Državne revizorske institucije i Državne izborne komisije) i osiguranje jasne podjele zadataka i okvir saradnje** – ova preporuka je u velikoj mjeri usvojena odredbama koje se tiču razgraničenja kontrole finansiranja političkih partija od revizije sredstava, tako što DIK ima kontrolnu ulogu, a DRI revizorsku ulogu. Takođe, u prethodnom periodu je bilo i napretka na polju jačanja kapaciteta DRI-ja. Međutim, kao što je već navedeno, nije bilo promjena na polju jačanja kapaciteta DIK-a.

**6. Preporučuje se unaprijeđenje sistema finansiranja političkih partija, kroz pouzdane izvještaje, efikasnu kontrolu i mogućnost sankcionisanja od strane nezavisnog tijela** – kao što smo već istakli, kontrola je novim odredbama znatno ojačana, međutim, nadležnoj instituciji nijesu data sredstva i kapaciteti za njihovo adekvatno sprovođenje.

## 2.4 Preporuke

1. Obzirom da je većina odredaba Odlukom Ustavnog Suda proglašena neustavnima, neophodno je **uraditi Izmjene i dopune ovog zakona**, u što kraćem roku, kako bi se obezbijedila usklađenost sa Ustavom i u isto vrijeme zadovoljili međunarodni standardi u ovoj oblasti. Potrebno je da ovaj Zakon obuhvati ne samo finansiranje političkih partija, već i finansiranje ostalih subjekata (koalicija, kandidata za predsjednika i sl.), kako bi se efektivno zaokružila regulativa za sve izborne procese u Crnoj Gori.
2. Potrebno je Zakonom **regulisati pitanje kreditiranja političkih partija**, pošto to u prethodnom zakonskom rješenju nije bilo adekvatno urađeno. Naime, neophodno je odrediti limit zaduživanja, kao i izvor vraćanja. Nije moguće da Ministarstvo finansija bude garant za kreditna zaduživanja političkih partija.
3. **Finansiranje iz sopstvenih izvora je neophodno definisati**, kao i odrediti limite i izvore za ovaj vid finansiranja.
4. Neophodno je odrediti **tačan rok u kom je politička partija dužna da podnese završni račun** Državnoj izbornoj komisiji.
5. Ministarstvo finansija treba da donese akt kojim se definiše **na koji način će političke partije da vode svoje poslovne knjige** (kao institucije ili kao privredni subjekti).
6. Potrebno je **regulisati gotovinske isplate** političkih partija i sankcionisati neadekvatno dokumentovanje rashoda.
7. Kontrolu finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja mora vršiti institucija nezavisna od izvršne vlasti. CeMI je u prethodnom periodu zagovarao uspostavljanje nezavisne **Agencije za borbu protiv korupcije** kojoj bi bile povjerene nadležnosti kontrole finansiranja političkih partija i izbornih kampanja u Crnoj Gori. U skladu sa mjerama iz AP za poglavlje 23 pregovora Crne Gore EU, izađen je nacrt Zakona o spriječavanju korupcije,

koji predviđa osnivanje nezavisne Agencije za antikorupciju, kojoj bi trebale biti povjerenе nadležnosti kontrole finansiranja političkih partija i izbornih kampanja. U Zakonu je neophodno predvidjeti da će ova Agencija datumom osnivanja preuzeti kontrolu nad finansiranjem političkih partija. Agencija bi trebalo da sprovodi istražne radnje u postupku kontrole finansijskog poslovanja, a ne samo računovodstvenu kontrolu raspolaganja budžetskim sredstvima.

8. Do momenta osnivanja Agencije (1. januar 2016, po AP za poglavlje 23) neophodno je **stvoriti administrativne kapacitete DIK, koji bi im omogućili primjenu ovlašćenja** koja će im biti data novim Zakonom. Smatramo da ovlašćenja administrativne istrage, koja su data DIK ukinutim Zakonom, trebaju da ostanu na snazi, ali da se obezbijede i administrativni kapaciteti DIK za njihovu primjenu.
9. Kao što smo pomenuli, Zakon o finansiranju političkih partija, koji je bio na snazi do juna ove godine, veliku pažnju posvećuje **zloupotrebi državnih resursa**, no odredbe koje su definisane ovim Zakonom, prevazilaze ustavne odredbe i zadiru u nadležnost drugih institucija. Neophodno je ukloniti ove odredbe, ili ih bar prilagoditi pravnom sistemu Crne Gore i praktičnoj primjeni:
  - ✓ Potrebno je **ukloniti odredbe o zabrani zapošljavanja** u vrijeme izbora. Prijedlog CeMI-ja je da se ide na primjenu postojeće regulative u ovoj oblasti i da se zloupotrebe u ovoj oblasti regulišu tako što se inspekciji rada daje nadležnost da kontroliše uredbe o sistematizaciji i organizaciji svakog organa iz javnog sektora. Ukoliko se uoče velika odstupanja u izbornom periodu, kao i velika neslaganja akta o sistematizaciji, sa potrebama organa, te informacije se trebaju dostaviti tužilaštvu, DIK i Ministarstvu finansija.
  - ✓ Da se **uklone odredbe koje se tiču objavljivanja analitičkih kartica** i da se zamijene odredbama po kojim se Ministarstvu rada i socijalnog staranja daje u nadležnost da kontroliše ukupan iznos socijalnih davanja, da ovaj iznos objavljuje godišnje, kao i da u slučaju odstupanja u toku izborne godine, obavještava MF, DIK i tužilaštvo.
  - ✓ Da se **uklone odredbe koje se tiču objavljivanja imena liste dužnika** za električnu energiju i javne usluge.
  - ✓ Uvesti kontrolu finansiranja od strane medija, kroz medijski prostor za reklame.

### 3 Spriječavanje sukoba interesa

U skladu sa Akcionim planom za spriječavanje sukoba interesa i Akcionog plana za pregovaračko poglavlje 23, izrađen je **nacrt Zakona o spriječavanju sukoba interesa**. Komisija za spriječavanje sukoba interesa je aktivno učestvovala u izradi ovog Zakona, u najvećoj mjeri kroz davanje stručnog mišljenja Upravi za antikorupcijske poslove. Nacrt Zakona se nalazi na razmatranju u Vladi, a njegovo usvajanje je predviđeno Akcionim planom za poglavlje 23, za jul 2014.

Uzimajući u obzir da nacrt još uvijek nije usvojen, a da smo u prošlogodišnjem izvještaju razmatrali karakteristike trenutno važećeg Zakona, u ovom Izvještaju ćemo se osvrnuti na ključne novine koje bi donijelo usvajanje nacrta Zakona, dok će dio o učinkovitosti pravnog i institucionalnog okvira biti vezan i dalje za važeću regulativu.

#### 3.1 Karakteristike institucionalnog i pravnog okvira

Nacrtom Zakona su obrađeni mnogi problemi, na koje je ukazano u prethodnim izvještajima o sprovođenju antikorupcijskih politika.



### **a) Definicija javnog funkcionera**

Na osnovu preporuka evropskih eksperata, definicija javnog funkcionera je proširena i na lica koja se određuju od strane Vlade i Parlamenta, bez obzira na stalnost vršenja funkcija i nadoknadu.

Javnim funkcionerima, kojima je pored redovne funkcije dozvoljeno članstvo u jednom organu upravljanja javnog preduzeća ili javne ustanove u kojoj je država, odnosno opština vlasnik, ukinuto je pravo na naknadu koja proističe iz ovog članstva.

Na zahtjev Komisije predviđena je obaveza organa vlasti da izvještavaju Komisiju o svakom izboru, imenovanju i razrješenju javnog funkcionera, čime se olakšava obezbjeđivanje ažurnih spiskova. Rok za podnošenje izvještaja je ustanovljen na 15 dana, nakon zahtjeva Komisije da se prethodno predloženi rok od 30 dana smanji radi efikasnosti rada. Komisija je takođe je zahtjevala da se član 21 Zakona dopuni tako da će izvještaj o prihodima i imovini javnog funkcionera morati da sadrži i podatke o imenu oca, majke i djevojačko prezime majke javnog funkcionera, u skladu sa Zakonom o prekršajima. Međutim, organi nadležni za imenovanje i dalje ne dostavljaju Komisiji jedinstvene matične brojeve novoimenovanih funkcionera, te problem kod pokretanja prekršajnih postupaka protiv ovih funkcionera, konstantovan u prethodnom izvještaju, ostaje i dalje aktuelan. Međutim, odredba kojom se predviđa da je organ vlasti dužan da dostavlja sve tražene informacije Komisiji, i koja povlači prekršajnu odgovornost organa, na zadovoljavajući način rješava ovaj problem i ako se dužina samog postupka povećava.

### **b) Dostavljanje izvještaja o imovini**

Jedna od najznačajnijih izmjena koje donosi novi Zakon je to što će se Izvještaj o prihodima i imovini smatrati službenom ispravom, a nepotpuno i netačno izvještavanje će se u ovom smislu smatrati krivičnim djelom falsifikovanja službene isprave i biće kažnjeno u skladu sa Krivičnim zakonikom. Ova izmjena donosi znatno unaprijeđenje postojećeg stanja i njom se, donekle, pokriva nedostatak instituta neosnovanog bogaćenja u crnogorskom zakonodavstvu. Takođe, ova izmjena će rezultirati većom aktivnošću Tužilaštva u oblasti konflikta interesa, koja do sada nije postojala.<sup>19</sup>

Obaveza prijavljivanja imovine je proširena na pokretne stvari čija vrijednost prelazi 5 hiljada eura, što je značajan napredak jer su se do sada prijavljivale samo pokretne stvari za koje je propisana obaveza registracije kod nadležnih organa.<sup>20</sup> Na ovaj način biće obuhvaćeni vrijedni predmeti kao što su umjetnička djela, životinje, nakit, a što će pružiti mnogo jasniju sliku o imovnom stanju funkcionera.

### **c) Ograničenja po prestanku funkcije**

Uz postojeća ograničenja, koja su definisana u trenutno važećem Zakonu o sprječavanju sukoba interesa, uvedeno je ograničenje i da javni funkcioner ne može zasnovati radni odnos, odnosno poslovnu saradnju, sa pravnim licem, organizacijom ili preduzetnikom, koji su, na osnovu odluka organa u kojem je funkcioner obavljao svoju dužnost, ostvarili korist.<sup>21</sup> Na ovaj način, ograničava se mogućnost korupcije na javnoj funkciji, zbog buduće koristi.

<sup>19</sup> Nacrt Zakona o sprječavanju sukoba interesa, Ministarstvo pravde, čl. 20

<sup>20</sup> Nacrt Zakona o sprječavanju sukoba interesa, Ministarstvo pravde, čl. 21

<sup>21</sup> Nacrt Zakona o sprječavanju sukoba interesa, Ministarstvo pravde, čl. 14

**d) Sastav Komisije**

U nacrtu nisu mijenjane odredbe koje se tiču imenovanja članova Komisije. Ove odredbe neće biti mijenjane sve do osnivanja Agencije za borbu protiv korupcije, koja će preuzeti nadzor nad sprovođenjem ovog Zakona od Komisije. Međutim, pri reizboru članova Komisije u junu ove godine, Administrativni odbor se suočio sa problemom nedostatka kriterijuma za izbor članova Komisije. Naime, prethodni zakoni su kao jedini uslov za predsjednika i člana Komisije isticali da treba da bude diplomirani pravnik sa položenim pravosudnim ispitom, kao i da bude lice koje je stručnim radom i moralnim kvalitetima dokazalo svoju nepristrasnost i savjesnost. Sem toga što su ove odredbe prilično široko postavljene, nedostaju i odredbe koje predviđaju da predsjednik ili član Komisije mora da ispunjava opšte uslove za rad u državnim organima, kao i da ne smije da bude prethodno kažnjavao.

**e) Provjera imovinskih kartona**

Novi Zakon predviđa i izmijenjen obrazac za Izvještaj o prihodima i imovini koji podrazumijeva potpisivanje dobrovoljne saglasnosti o provjeri računa kod bankarskih i drugih finansijskih institucija. Ovo je ispunjenje preporuke koju smo dali u prošlogodišnjem Izvještaju „Mogućnost administrativne istrage, uključujući i ovlaštenje za dobijanje informacija od banaka, osiguravajućih društava, penzionih i investicionih fondova, kao i ovlaštenja za istraživanje porijekla novca.“<sup>22</sup> Ova odredba će omogućiti efikasniju provjeru navoda iz izvještaja o prihodima i imovini. Međutim, iz prethodnih izvještajnih perioda je jasno da Komisija ne raspolaže kapacitetima da izvrši provjeru svih izvještaja o prihodima i imovini, a u Zakonu nije jasno definisano na koji način će se birati funkcioneri čiji će imovinski kartoni biti provjeravani. Iz Komisije za sprječavanje sukoba interesa smo obaviješteni da postoje dvije mogućnosti za odlučivanje o ovom pitanju: jedna mogućnost je provjera na osnovu slučajnog uzorka, a druga mogućnost je provjera u skladu sa sprovedenom analizom rizika od korupcije za nosioce državnih funkcija.<sup>23</sup> Trenutno zakonsko rješenje ne omogućava ispitivanje porijekla prihoda javnih funkcionera, međutim, novi nacrt Zakona predviđa da su javni funkcioneri dužni da na zahtjev Komisije, u procesu provjere navoda iz izvještaja, dostave detaljne podatke o osnovima sticanja imovine i prihoda, u roku od 30 dana.<sup>24</sup>

**f) zrečene mjere**

Prethodni Zakon o sprječavanju sukoba interesa je propisivao da organ nadležan za imenovanje mora obavijestiti Komisiju 30 dana nakon donešene odluke o izrečenoj sankciji, dok nije propisivao rok za donošenje odluke o razrješenju ili disciplinskoj sankciji. Ovo je prouzrokovalo probleme u implementaciji izrečenih mjera jer Komisija nije dobijala od organa informacije o sprovođenju njihovih odluka. U novom Zakonu je propisan rok za implementiranje odluka donešenih od strane Komisije, i taj rok je 60 dana od donošenja konačne, odnosno pravosnažne odluke<sup>25</sup>. Ova odredba bi trebalo da unaprijedi implementaciju odluka Komisije, pogotovo uzimajući u obzir da je za kršenje ove odredbe propisana novčana kazna za nadležni organ u iznosu od hiljadu do 10 hiljada eura.

Novim Zakonom se briše institut davanja mišljenja Komisije o kršenju Zakona, ili o postojanju sukoba interesa. Umjesto mišljenja, Komisija donosi odluke koje su konačne i pravosnažne od dana donošenja. Protiv konačne odluke Komisije se može pokrenuti upravni spor. Na ovaj način će se oduzeti mogućnost funkcionerima da ispravljaju kršenja Zakona, i znatno će se unaprijediti

22 „Analiza efekata antikorupcijskih politika u Crnoj Gori 2012/2013“, CeMI 2013, str. 26.

23 Intervju sa predstavnicima Komisije za sprječavanje sukoba interesa, 19.05.2014.

24 Nacrt Zakona o sprječavanju sukoba interesa, čl. 22.

25 Prijedlog Zakona o sprječavanju sukoba interesa, čl. 38 stav 2, april 2014.

učinkovitost Zakona, kao i njegova implementacija u dijelu prekršajnih odredbi. Ostaju samo mišljenja o potencijalnom sukobu interesa za kršenja Zakona koja se još uvijek nisu desila.<sup>26</sup> Problem koji je postojao sa prethodnim Zakonom, gdje se za pojedine kategorije javnih funkcionera (poput poslanika ili odbornika koji su birani neposredno od strane građana) mjera razrješenja sa javne funkcije nije mogla primjeniti, novi nacrt Zakona uvodi drugu vrstu sankcija (obustava zarada i gubitak prava na zaradu ako funkcioner u roku od 90 dana od donošenja odluke ne otkloni postupanje suprotno ovom Zakonu) koje rješavaju problem u ovom dijelu.

### ***g) Tajnost podataka***

Po Nacrtu novog Zakona, broj informacija koje su dostupne javnosti iz Izvještaja o prihodima i imovini biće skraćen za: adresu nepokretne imovine i podatke o maloljetnoj djeci. Iako su ovakve odredbe u skladu sa praksom Evropskog suda za ljudska prava, smatramo da bi podaci o imovini maloljetne djece javnih funkcionera trebali da budu dostupni javnosti, jer Crna Gora još uvijek nije izgradila stepen institucionalnog povjerenja koje bi obezbijedilo nadzor civilnog društva. Na ovaj način se omogućava javnim funkcionerima da veliki dio svojih prihoda pripišu maloljetnoj djeci, dok crnogorska javnost neće biti u mogućnosti da bude upoznata sa pravim činjeničnim stanjem. Podatke o adresi stanovanja KSSI ne objavljuje već 3 godine iako bi to trebalo zbog razlika u cijeni nekretnina u zavisnosti od lokacije, dok se već 3 godine objavljuju samo inicijali i imovina maloljetne djece.

## **3.2 Učinkovitost institucionalnog i pravnog okvira**

Kao što smo već istakli, u ovom dijelu ćemo razmatrati učinkovitost zakonskog okvira koji je trenutno na snazi.

Od donošenja novog Zakona o spriječavanju sukoba interesa u 2011, bilježi se konstantan rast broja javnih funkcionera, pa u 2014. godini ovaj broj iznosi 3 904.<sup>27</sup> Kao što je konstatovano i prethodne godine, još uvijek ne postoji mehanizam prepoznavanja i registracije javnih funkcionera po automatizmu, tj. postoji još javnih funkcionera koji, ukoliko već nijesu obveznici Zakona, mogu izbjegavati obaveze u skladu sa ovim Zakonom dok se od Komisije ne zatraži zvanično mišljenje o njihovom statusu.

Iako je broj funkcionera koji ne dostavljaju izvještaje o prihodima i imovini u zakonski predviđenom roku smanjen u odnosu na prethodnu godinu, i dalje je očigledno da trenutni zakonski okvir ne daje efikasne sankcije koje bi uticale na pravovremeno podnošenje izvještaja. Procedura zahtijevanja pokretanja prekršajnog postupka pruža priliku funkcionerima da otklone nepravilnosti i dodatno opterećuje sistem. Na ovaj način, određeni funkcioneri izbjegavaju da podnesu prijave o imovini dok ne dobiju prekršajnu prijavu, a funkcioneri koji u toku procedure podnesu izvještaj, budu kažnjeni najčešće samo opomenom. Nacrt novog Zakona će značajno unaprijediti stanje u ovoj oblasti, ukoliko se zadrže odredbe po kojoj će odluka Komisije biti konačna, a neće biti prostora za „otklanjanje nepravilnosti“.

U posljednje 3 godine možemo primijetiti porast broja provjerenih imovinskih kartona, sa 731 u 2012. godini na 1166 u prvoj polovini 2014.

---

<sup>26</sup> Kao potencijalni sukob interesa se tumači situacija koja u trenu traženja mišljenja ne postoji, već bi postojala ukoliko tražilac zahtjeva preuzme dodatnu funkciju.

<sup>27</sup> Intervju sa Stručnom Službom Komisije za spriječavanje sukoba interesa, 19. maj, 2014.

	2012	2013	Do 1. juna 2014
<b>Broj javnih funkcionera</b>	3495	3797	3 904
<b>Nijesu dostavili izvještaj o prihodima i imovini u zakonski predviđenom roku</b>	3,8%	14.5%	6,4%
<b>Prijavilo promjenu imovine u iznosu većem od 5000€</b>	53	51- samoinicijativno 157- po upozorenju Komisije	
<b>Obavlja dvije funkcije</b>	1074 -31%	633 ili 16,7%	5
<b>Obavlja tri funkcije</b>	3%	126 ili 3,31%	nema podataka
<b>Obavljalo nespojive funkcije</b>	12	11	6
<b>Provjereno izvještaja</b>	731	1489	1408
<b>Utvrđeni netačni podaci u izvještajima o prihodima i imovini</b>	76	206	358
<b>Odluka o kršenju Zakona</b>	882 odluka- od tog broja 649 krše zakon	1 493 odluka – od tog br. 1021 krše zakon	468 odluka – od tog br. 304 krše zakon
<b>Zahtjeva za prekršajne postupke</b>	442	455	
<b>Zahtjeva za razrješenje, suspendovanje ili izricanje disciplinske mjere</b>	22	31	3
<b>Ukupan iznos izrečenih novčanih kazni</b>	16 530,00 €	24 355,00 €	6 785,00 €

Iz tabele možemo da primijetimo porast broja funkcionera za koje je utvrđeno da su prijavili netačne i nepotpune podatke o prihodima i imovini. Ovo je rezultat sve bolje koordinacije u razmjeni informacija Komisije za spriječavanje sukoba interesa sa drugim institucijama koje posjeduju relevantne podatke. Međutim, trenutni zakonski okvir predviđa samo prekršajne sankcije za ove funkcionere, a takođe nema ni provjere porijekla neprijavljene imovine. Takođe, i dalje nedostaju podaci od banaka, osiguravajućih društava, Ministarstva saobraćaja i pomorstva i sl., što bi trebalo da bude obezbijeđeno izmjenama Zakona.

Primjećuje se i smanjenje broja funkcionera koji obavljaju dvije ili više funkcija, što ukazuje na efektivnost preduzetih sankcija. Međutim, u dijelu nespojivosti funkcija, i dalje postoji problem što Zakon zabranjuje članstvo u upravljačkim i nadzornim tijelima, ali ne i na drugim pozicijama u javnim ustanovama, preduzećima i drugim pravnim licima, tako da neki funkcioneri pokrivaju nekoliko nespojivih funkcija, ali koje nijesu u suprotnosti sa Zakonom o spriječavanju sukoba interesa.

Iako Komisija vrši provjeru navoda iz imovinskih kartona, iz izvještaja je jasno da se ne vrše provjere imovinskih kartona svih funkcionera. Zabrinjava činjenica da nema metodologije po kojoj se vrši odabir imovinskih kartona za provjeru, koja može rezultirati izostavljanjem funkcionera koji vrše funkcije posebno izložene riziku od korupcije.

Problemi istaknuti u prethodnom izvještajnom periodu su i dalje aktuelni:

- Kada Komisija uputi nadležnom organu odluku o razrješenju, suspendovanju ili izricanju disciplinske mjere funkcioneru, ovaj organ najčešće ne dostavlja Komisiji povratnu informaciju o sprovedenim sankcijama. Naime, Zakon propisuje da organ mora obavijestiti Komisiju 30 dana nakon donešene

odluke o izrečenoj sankciji, ali ne propisuje rok za donošenje te odluke.

- Dodatno olakšavajuća okolnost za funkcionere koji ne žele da prijave svoju imovinu ni po cijenu prekršajne sankcije, je mišljenje Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama koje onemogućava objavljivanje imena funkcionera koji su kažnjeni. Bez pritiska javnosti, a uz relativno niske sankcije, ovakva zaštita identiteta može doprinijeti pojavi ili produžetku koruptivnih radnji. Iako je u međuvremenu promijenjen zakonski okvir za zaštitu podataka, a ovo mišljenje nije u skladu sa principom objavljivanja informacija od javnog značaja, ono se i dalje primjenjuje.
- Neprijavlivanje promjene u imovinskom stanju, veće od 5000 eura, može da ukazuje na sticanje imovine ilegalnim putem. Komisija i dalje nema nadležnost provjeravanja porijekla imovine, što značajno umanjuje efekat prijavljivanja imovine. Crnogorsko zakonodavstvo i dalje ne poznaje termin „neosnovano bogaćenje“, kao ni procedure vezane za ovo djelo, što otvara prostor za razne zloupotrebe položaja i sticanje lične dobiti na račun države.

Komisija je, u okviru svojih kapaciteta, postigla značajan napredak u spriječavanju sukoba interesa i prevenciji korupcije. Međutim, jasno je da je implementacija otkrila slabosti Zakona koje je neophodno ukloniti pri njegovoj izmjeni. Smatramo da nacrt Zakona o spriječavanju sukoba interesa predstavlja adekvatnu podlogu za bolju regulaciju ove oblasti.

### 3.3 Međunarodni standardi

Uporedićemo trenutni zakonski okvir, kao i predstojeće zakonske izmjene, u odnosu na preporuke GRECO-a i SIGMA-e, koje nijesu bile ispunjene do prošlog Izvještaja:

- 1. Nezavisno i proaktivno tijelo koje bi kontrolisalo konflikt interesa.**<sup>28</sup> – Izmjene Zakona ne predviđaju institucionalnu promjenu u ovom pravcu. Dodatan problem je što trenutni Zakon o spriječavanju sukoba interesa vrlo oskudno reguliše izbor predsjednika i članova Komisije. Trenutni zakonski okvir ne samo da ne predviđa izbor nezavisnog i profesionalnog tijela, već ne sadrži ni opšte uslove za rad u državnim organima, kao što su: državljanstvo, uslov da kandidat nije bio osuđivan i sl. Međutim, u martu 2014. izrađen je nacrt Zakona o spriječavanju korupcije, kojim će biti ustanovljena Agencija za borbu protiv korupcije. Obzirom da će u nadležnosti Agencije biti i oblast spriječavanja sukoba interesa, ostaje da se vidi da li će ovaj Zakon omogućiti izbor nezavisnog i proaktivnog tijela, koje će sa radom početi u januaru 2016.
- 2. Diferencijacija u sankcijama i obavezama, prema funkcionerima izvršne vlasti i funkcionerima zakonodavne vlasti koji biraju Komisiju**<sup>29</sup> - Dok trenutni zakonski okvir ne omogućava sankcionisanje suspendovanjem i razrješenjem poslanika, nacrt novog Zakona o spriječavanju sukoba interesa predviđa obustavljanje dijela zarade poslanika, dok se ne otklone kršenja Zakona.
- 3. Kriminalizacija neosnovanog bogaćenja i nadležnost organa zaduženog za provjeru izjava o imovini da provjerava porijeklo imovine**<sup>30</sup> - Iako je za kriminalizaciju neosnovanog bogaćenja potrebna izmjena Krivičnog zakonika, u nacrtu novog Zakona je predviđeno da će Izvještaj o prihodima i imovini predstavljati službenu legitimaciju, čime je omogućeno da se nepotpuno i netačno izvještavanje o prihodima i imovini posmatra kao falsifikovanje službene legitimacije i krivično djelo. Na ovaj način je djelimično odgovoreno na ovu preporuku.
- 4. Mogućnost proširene provjere imovine kroz dobijanje informacija od banaka,**

28 Sigma Assessment Montenegro 2011

29 Ibid.

30 Progress Report Montenegro 2012, EC

**osiguravajućih društava i penzionih fondova.**<sup>31</sup> – Ova mogućnost trenutno nije dozvoljena zakonskim okvirom, međutim, u nacrtu izmjena i dopuna Zakona o spriječavanju sukoba interesa je predviđena mogućnost provjere i ovih podataka.

5. **Širok spektar odvratajućih sankcija predviđenih za kršenje Zakona.**<sup>32</sup> – Trenutni Zakon predviđa prekršajne i disciplinske sankcije, kao i mogućnost razrješenja i suspendovanja. Usvajanje odredbi koje su predviđene nacrtom izmjena i dopuna Zakona o spriječavanju sukoba interesa bi ovaj spektar proširilo i za obustavljanje zarade, kao i krivične sankcije u slučaju nepotpunog i netačnog izvještavanja.

### 3.4 Preporuke

Nacrt Zakona o spriječavanju sukoba interesa, koji je trenutno u proceduri razmatranja pred Vladom, predstavlja veliki napredak u odnosu na trenutni zakonski okvir. Posebno je bitno da se sljedeće odredbe koje Zakon sadrži usvoje:

- ✓ Definicija javnog funkcionera proširena i na lica koja se određuju od strane Vlade i Parlamenta, bez obzira na stalnost vršenja funkcija i nadoknadu;
- ✓ Definisane Izvještaja o prihodima i imovini kao službene isprave;
- ✓ Mogućnost Komisije da pri provjeri imovinskih kartona traži podatke od banaka, osiguravajućih društava, penzionih i investicionih fondova, kao i ovlaštenja za istraživanje porijekla novca;
- ✓ Organičenja zapošljavanja po prestanku funkcije;
- ✓ Rokovi implementacije odluka Komisije od strane nadležnih organa, kao i konačnost odluke Komisije.

Međutim, ovaj nacrt Zakona i dalje sadrži neke nedostatke, koje je potrebno otkloniti kako bi se oblast sukoba interesa u potpunosti zaokružila i uskladila sa međunarodnim standardima:

1. Potrebno je u Zakonu **precizirati odredbe koje se tiču imenovanja članova Komisije**, kako bi se barem uskladile sa opštim pravilima za zapošljavanje i rad u državnom organu. Očekivano je i formiranje nezavisnog tijela za kontrolu ove oblasti, nakon usvajanja Zakona o spriječavanju korupcije i formiranja Agencije za borbu protiv korupcije.
2. Neophodno je **unaprijeđenje stručnih i administrativnih kapaciteta Komisije za spriječavanje sukoba interesa**, kako bi se odgovorilo proširenim nadležnostima i ovlaštenjima ovog tijela.
3. Potrebno je izraditi **metodologiju odabira izvještaja o prihodima i imovini** koji će se provjeravati, kako bi se omogućila objektivna slika i veći obuhvat provjere.
4. U narednom periodu, bar do početka rada Agencije za borbu protiv korupcije, **neophodno je zadržati javnim podatke o prihodima i imovini maloljetne djece javnih funkcionera**, bez objavljivanja njihovih ličnih podataka.

Takođe, neophodno je **ukinuti primjenu mišljenja Agencije za zaštitu ličnih podataka** kojim se onemogućava objavljivanje imena funkcionera koji krše Zakon o spriječavanju sukoba interesa.

<sup>31</sup> Ibid

<sup>32</sup> GRECO, II Round of evaluation, Montenegro 2007

## II EKONOMSKA KORUPCIJA

### 1. Javne finansije

U prethodnom periodu Crna Gora je brojnim zakonskim izmjenama nastojala da obezbijedi transparentnost oblasti javnih finansija i unaprijedi odgovorno i efektivno trošenje javnih sredstava. Ova oblast je karakteristična po vrlo dinamičnoj izmjeni zakonodavnog okvira u posljednjim godinama u cilju usklađivanja sa evropskom regulativom. I ove godine ćemo izdvojiti sljedeće oblasti podložne riziku od korupcije:

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

#### 1.1 Karakteristike pravnog i institucionalnog okvira

##### a) Usvajanje budžeta

U aprilu 2014. usvojen je Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti. **Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti** je osnovni zakon kojim se reguliše donošenje budžeta, evidencija i upravljanje budžetom, pripremanje i planiranje budžeta, izvršenje budžeta Crne Gore, budžeta opštine, zajmovi i garancije, unutrašnja kontrola, računovodstvo budžeta, odgovornost i mjere. Ovaj Zakon je djelimično usklađen sa Direktivom 2011/85/EU, u dijelu kojii se odnosi na primjenu standarda ESA 95 i objavljivanje detaljnih podataka o uticaju poreskih rashoda na prihode.

Dosadašnjim Organskim zakonom o budžetu, nijesu bila formalno uređena pitanja koja se odnose na: fiskalna pravila, na bazi kojih Vlada utvrđuje i sprovodi fiskalnu politiku, srednjeročni budžetski okvir, koji obuhvata limite potrošnje za tri fiskalne godine, odgovornost budžetskog izvršioca, inspeksijski nadzor i druga pitanja od značaja za jačanje fiskalne discipline i odgovornosti.<sup>33</sup>

Novim Zakonom, Skupština usvaja fiskalnu strategiju, prijedlog mjera za sanaciju deficita, budžet države, finansijske planove potrošačkih jedinica i dr.

##### b) Državna revizija

Oblast državne revizije je u nadležnosti Državne revizorske institucije. **Državna revizorska institucija** vrši reviziju zakonitosti i uspješnosti upravljanja državnom imovinom i obavezama, budžetima i svim finansijskim poslovima subjekata čiji su izvori finansiranja javni ili nastaju korišćenjem državne imovine. Osnov za funkcionisanje DRI je **Zakon o državnoj revizorskoj instituciji**, koji je usvojen 2004. (izmjene i dopune 2006, 2007, 2011). Pored Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji, ovo tijelo je zaduženo i za implementaciju Zakona o računovodstvu i reviziji, pri reviziji poslovanja realnog sektora.<sup>34</sup>

Nakon usvajanja izmjena Ustava u julu 2013, omogućen je veći stepen nezavisnosti Državne revizorske institucije, kroz garantovanje funkcionalnog imuniteta članovima DRI. U drugoj polovini godine, formirana je radna grupa koja je sačinjena od predstavnika Državne revizorske institucije, predstavnika Skupštine, Ministarstva finansija i nevladinih organizacija. Ova radna grupa je izradila prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji, koji je jednoglasno prošao Odbor za ekonomiju, finansije i budžet, kao i generalni

33 Izvještaj o sprovedenoj Analizi procjene uticaja propisa (RIA), Ministarstvo finansija, 2014.

34 Za detalje o karakteristikama ovih zakona pogledati prethodne izvještaje CeMI-ja o anti-korupcijskim politikama

direktorat za Budžet i čeka se njegovo usvajanje na plenarnoj sjednici Parlamenta.<sup>35</sup> Prethodni prijedlog Zakona, koji je bio utvrđen u 2011, je povučen iz skupštinske procedure.

Prijedlogom Zakona, napravljen je iskorak ka finansijskoj nezavisnosti DRI – naime, utvrđeno je da nacrt budžeta Državne revizorske institucije predlaže Senat<sup>36</sup>. Senat nacrt budžeta prosljeđuje nadležnom dijelu Skupštine a Skupština ga daje na razmatranje Vladi. Ukoliko Vlada želi da izvrši promjene u nacrtu budžeta to mora pismeno obrazložiti Državnoj revizorskoj instituciji, što predstavlja prvi korak ka samostalnom raspolaganju sredstava i finansijskoj nezavisnosti DRI.

Kako bi se unaprijedila efikasnost u realizaciji preporuka DRI, novi prijedlog Zakona propisuje obavezu subjekta revizije da podnese izvještaj o sprovođenju preporuka u roku koji postavi DRI. Međutim, prijedlog Zakona i dalje ne predviđa sankcije, niti mogućnost pokretanja prekršajnih postupaka u slučajevima kada subjekat revizije ne podnese izvještaj u predviđenom roku, što će značajno umanjiti efekte ove odredbe.

U dijelu institucionalnih promjena, napravljen je određen napredak jačanjem kapaciteta i reorganizacijom unutrašnje strukture DRI. Novi Pravilnik za unutrašnju organizaciju i sistematizaciju, na osnovu preporuke iz Akcionog plana za poglavlje 23, je donešen. Broj zaposlenih u instituciji je povećan u odnosu na prethodni period, a formirana su mnoga nova odeljenja koja se specijalizuju za određene oblasti revizije. Od posebnog značaja je novoformirano Odeljenje za antikorupciju i podnošenje prekršajnih krivičnih prijava. U narednom periodu se očekuje zapošljenje rukovodioca ovog odeljenja. Takođe, bitno je istaći da je izabran i novi član Senata koji je zadužen za sektor finansiranja političkih partija.

### *c) Finansijsko upravljanje i kontrola, unutrašnja revizija*

Finansijsko upravljanje i kontrola obuhvata aktivnosti koje se naročito odnose na planiranje i izvršenje budžeta, sprovođenje postupka javnih nabavki, isplatu obaveza po zaključenim ugovorima i drugih obaveza, zaštitu imovine od gubitaka, nepravilnog korišćenja i prevara i druge nefinansijske aktivnosti u poslovanju subjekta.

**Sektor za centralnu harmonizaciju finansijskog upravljanja i kontrole i unutrašnje revizije u javnom sektoru (CHU)** je u sastavu Ministarstva finansija. Ključni zadatak CHU je koordinacija u uspostavljanju i razvoju PIFC-a na centralnom i na lokalnom nivou. Drugim riječima, CHU postoji kako bi se osigurao uniforman razvoj PIFC struktura i procedura, odnosno, da koordinira uspostavljanje finansijskog upravljanja i kontrole i unutrašnje revizije kod budžetskih korisnika. CHU ima dva odsjeka: odsjek za razvoj FMC (kontrole finansijskog upravljanja) i odsjek za razvoj IA (unutrašnje revizije).

**Zakon o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru** (u daljem tekstu Zakon o PIFC-u), usvojen je u novembru 2008; nakon čega su u 2011. i 2012. donešene izmjene koje su znatno unaprijedile postojeći tekst. Tokom 2012. donešena su podzakonska akta, kojima je u najvećem dijelu zaokružen pravni okvir u ovoj oblasti. U izvještajnom periodu izrađen je prijedlog Zakona o dopunama Zakona o unutrašnjim finansijskim kontrolama u javnom sektoru, koji predviđa:

- Polugodišnje izvještavanje o sistemu finansijskog upravljanja i unutrašnjih kontrola
- Mogućnost zapošljavanja revizora koji nije položio ispit za ovlašćenog unutrašnjeg revizora u javnom sektoru, pod uslovom da taj ispit položi najkasnije u roku od godinu dana od dana zasnivanja radnog odnosa
- Uslove pod kojima unutrašnji revizor može biti oslobođen ispita za ovlašćenog unutrašnjeg revizora

<sup>35</sup> Intervju sa Sanjom Šaranović, savjetnicom za pravna pitanja i antikorupciju pri Državnoj revizorskoj instituciji, 13. maj, 2014.

<sup>36</sup> Dok je ranijim Zakonom to činio matični odbor Državne revizorske institucije (prim. aut.)



U proteklom izvještajnom periodu donešene su **Smjernice za uspostavljanje i sprovođenje procesa upravljanja rizicima u subjektima javnog sektora** čiji je cilj uspostavljanje efikasnog upravljanja rizicima, koje bi ojačalo postojeće strukture upravljanja, a naročito u procesu planiranja i donošenja odluka, što bi doprinijelo da se proces upravljanja rizicima razvije kao standard, opšteprihvaćen koncept i sastavni dio upravljanja i pomoglo u optimalnom korištenju javnih sredstava, kako nacionalnih, tako i sredstava iz EU. Smjernice su definisale nekoliko kategorija rizika:

- sve što predstavlja prijetnju ostvarivanju ciljeva subjekta, programa ili pružanju usluga građanima;
- sve što može da ugrozi ugled subjekta i povjerenje javnosti u njen rad;
- nedovoljna zaštita od nedoličnog ponašanja, zloupotrebe, pogrešne prakse, štete ili mala vrijednost za novac;
- nepoštovanje propisa;
- nesposobnost da se odreaguje, odnosno da se upravlja izmijenjenim okolnostima na način koji će spriječiti ili svesti na minimum negativne efekte promjena na pružanje javnih usluga.

Institucionalnu podršku sistemu upravljanja rizicima čine lice zaduženo za koordinaciju, uspostavljanje i sprovođenje sistema upravljanja rizicima, kao i Registar rizika. Sistem upravljanja rizicima čine: identifikacija rizika, procjena rizika, reagovanje na rizik i praćenje i izvještavanje o rizicima.

#### ***d) Eksterna revizija EU fondova***

Na osnovu **Zakona o reviziji sredstava iz fondova EU**, koji je usvojen u martu 2012.godine, osnovano je **Revizorsko tijelo** kao samostalno i nezavisno pravno lice, koje je funkcionalno i operativno nezavisno od svih učesnika u sistemima upravljanja i kontrole sredstava EU fondova. Zakonom se određuje predmet revizije, subjekti revizije, nadležnosti Revizorskog tijela, način vršenja revizija sredstva iz EU fondova u Crnoj Gori i dr (imenovanje revizora i zamjenika, razrješenje, kvalifikacije, zarade itd.). Zadatak Revizorskog tijela je da ispita i potvrdi djelotvornost i stabilnost funkcionisanja sistema upravljanja i kontrole sredstvima iz EU fondova u svim tijelima zaduženim za upravljanje, kontrolu i sprovođenje programa EU. Zakonom su predviđene sankcije subjektu revizije za nepostupanje po odredbama zakona, odnosno za neizvršavanje određenih obaveza (npr: ukoliko se revizorima ne omogući slobodan pristup službenim prostorijama subjekta revizije ili se ne obezbijedi potpuna dokumentacija, neophodna za reviziju.). Bitno je istaći da ovaj Zakon uvodi obavezu podnošenja krivične prijave ukoliko se u postupku revizije utvrdi da postoje osnovi sumnje da je počinjeno krivično djelo.

Do donošenja Zakona o reviziji sredstava iz fondova Evropske unije, Revizorsko tijelo je bilo privremeno uspostavljeno i locirano u Državnoj revizorskoj instituciji (DRI).

#### ***e) Naplata poreza***

U 2013. god. započete su pripremne aktivnosti za izradu Strateškog plana Poreske uprave. Strategija predstavljala osnovni dokument Poreske uprave za planiranje budućih aktivnosti, utvrđivanje prioriteta /naročito unaprijeđenje IT/ i praćenje napretka. Izrada Strateškog plana predstavlja uslov za sve međunarodne projekte za koje je Poreska uprava aplicirala.<sup>37</sup>

Novim Pravilnikom o sistematizaciji uveden je novi Sektor – Sektor za poresku policiju, od koga se narednom periodu očekuju izazovi u borbi protiv poreskih utaja i sive ekonomije, suzbijanje pojava spriječavanja pranja novca, organizovanog kriminala i koruptivnih radnji i otkrivanje

---

37 Godišnji izvještaj Poreske uprave za 2013. godinu.

krivičnih djela iz oblasti poreskog i privrednog kriminaliteta.

U Poreskoj upravi je sistematizovano 611 službeničkih i namješteničkih radnih mjesta i 68 radnih mjesta za službenike i namještenike koji obavljaju administrativne poslove pri Ministarstvu finansija. U 2013. god. Poreska uprava je zapošljavala 504 službenika i namještenika.

## **1.2 Učinkovitost pravnog i institucionalnog okvira**

### ***a) Usvajanje budžeta***

U odnosu na Nacrt ovog Zakona, koji je analiziran u prethodnoj godini, napravljen je značajan pomak da se Zakon dopuni kako bi se ojačao nadzor nad procesom kreiranja i sprovođenja budžeta i smanjio se prostor za neefikasno trošenje budžetskih sredstava. U odnosu na prošlogodišnji Nacrt, postignut je napredak u odnosu na<sup>38</sup>:

- Usvajanje fiskalne strategije – koje sada ne vrši samo Vlada, već je dostavlja Skupštini na usvajanje.
- Uklonjena je kolizija sa Zakonom o PIFC – na način što je predviđeno da budžetski revizor vrši nadzor nad sprovođenjem Zakona.<sup>39</sup>
- Definisan je organ nadležan za pokretanje prekršajnog postupka, kao i organ nadležan za sprovođenje Zakona.<sup>40</sup>
- Ojačana je finansijska nezavisnost DRI, njenim uključivanjem u 3 potrošačke jedinice protiv kojih Ministarstvo finansija ne može da preduzima sankcije.<sup>41</sup>
- Proširen je spektar prekršaja, a prekršajne sankcije uvećane.

Međutim, uloga Parlamenta u procesu kreiranja budžeta je i dalje na niskom nivou, zbog neadekvatnog budžetskog kalendara. Naime, nacrt Zakona o budžetu se dostavlja Skupštini 15. novembra tekuće za narednu fiskalnu godinu, a Skupština treba da ga razmotri i usvoji do 31. decembra. Ovaj raspored nije u skladu sa međunarodnim standardima koji predviđaju da se nacrt Zakona o Budžetu dostavlja najkasnije 3 mjeseca prije kraja fiskalne godine.<sup>42</sup> Takođe, prijedlog Zakona o izvršenju budžeta za prethodnu fiskalnu godinu se Skupštini dostavlja do kraja septembra, a izvještaj DRI o reviziji prijedloga Zakona o završnom budžetu države se Skupštini dostavlja 15. oktobra, što daje Skupštini jako malo vremena da razmotri ovaj Zakon i gotovo da se preklapa sa razmatranjem Zakona o budžetu za narednu godinu, koji joj se dostavlja 15. novembra.

Usvojenim prijedlogom Zakona, Parlament ostaje isključen iz procesa kreiranja kapitalnog budžeta, kao i iz procesa upravljanja javnim dugom.

### ***b) Državna revizija***

DRI je u periodu oktobar 2012-oktobar 2013. sprovela reviziju Završnog računa Budžeta Crne Gore, 1 reviziju pravilnosti, 1 reviziju presjeka i pravilnosti, 1 tematsku reviziju presjeka, 7 opštih revizija, 2 finansijske revizije, 3 finansijske i revizije pravilnosti i 1 kontrolnu reviziju.<sup>43</sup>

---

38 Intervju sa analitičarem NVO Markom Sošićem, 27.06.2014

39 Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, čl.78

40 Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, čl. 77-79

41 Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, čl. 75

42 OECD „Best Practices for Budget Transparency“, 2002.

43 Godišnji izvještaj DRI-ja o izvršenim revizijama i aktivnostima Državne revizorske institucije Crne Gore za period oktobar 2012 – oktobar 2013. godine

Zabrinjavajuće je što je Zakon o završnom računu Budžeta Crne Gore dobio uslovno mišljenje DRI, zbog značajnih uočenih nepravilnosti, od kojih su za pojavu korupcije najznačajnije sljedeće:

- Deficit Budžeta je veći nego što je to prikazano završnim računom;
- Kod 17 potrošačkih jedinica je konstatovana veća potrošnja od Zakonom dozvoljene u ukupnom iznosu od 9,98 miliona eura;
- Neadekvatna naplata javnih prihoda i evidencija istih;
- Neredovna predaja IOPDD obrazaca o ličnim primanjima;
- Nenamjensko trošenje sredstava iz kapitalnog budžeta;<sup>44</sup>

U Godišnjem izvještaju DRI, konstatuju se brojne nepravilnosti, kod različitih subjekata revizije: kršenje Zakona o javnim nabavkama i njegovog neprimjenjivanja (Crnogorski olimpijski komitet), nerealni planovi javnih nabavki, netransparentnosti u sprovođenju postupka, neimenovanje službenika za javne nabavke, dijeljenje predmeta, nepotpuno izvještavanje, prihvatanje veće cijene od tenderom objavljenje u jednom slučaju (Opština Plav), kršenja propisanog limita vrijednosti javnih nabavki putem neposrednog sporazuma (JU CSU), nepravilnosti u sprovođenju javnih nabavki šopingom itd. Izražena su i 4 negativna mišljenja (JU Centar za stručno obrazovanje (negativno mišljenje na finansijski izvještaj), JU Centar savremene umjetnosti, JU Zavod za udžbenike i nastavna sredstva (negativno mišljenje na usklađenost poslovanja), Opština Plav. Sva negativna mišljenja su praćena preporukama i zaključcima. 2 mišljenja, vezana za JU Centar savremene umjetnosti i JU Zavod za udžbenike i nastavna sredstva će se, u okviru Izvještaja DRI-ja (u skladu sa pravilima DRI da se svi Izvještaji sa izraženim negativnim mišljenjem dostavljaju tužilaštvu), dostaviti nadležnom tužilaštvu u cilju utvrđivanja eventualnog postojanja bića krivičnog djela. Nema podataka da su neki od ovih nalaza rezultirali istragom ili podnošenjem prijave za kršenje zakona.

U Godišnjem izvještaju o radu DRI se naglašava da je intenzivirana saradnja sa Tužilaštvom i sa Upravom za spriječavanje pranja novca i finansiranja terorizma, Upravom za antikorupcijsku inicijativu, Komisijom za kontrolu postupka javnih nabavki, Upravom za kadrove, Poreskom upravom i drugim državnim organima, ali nema statističkih pokazatelja rezultata ove saradnje, niti je ukazano na pojedinačne uspješne primjere saradnje ovih institucija.

### ***c) Finansijsko upravljanje i kontrola, unutrašnja revizija***

Na polju unutrašnje revizije, Ministarstvo finansija dostavlja izvještaj o implementaciji unutrašnjih kontrola na osnovu kojeg se može zaključiti da je većina tijela uspostavila unutrašnju kontrolu i imenovala odgovorno lice za unutrašnju reviziju. Međutim, i dalje nema izvještaja o sprovođenju unutrašnjih kontrola. Vlada je trebalo da izvrši potpunu sistematizaciju mjesta za unutrašnju reviziju. Međutim, nije bilo pomaka na ovom polju.

Državna revizorska institucija je i u ovogodišnjem izvještaju konstatovala da „nenamjenska potrošnja koja je utvrđena u reviziji Završnog računa Budžeta, ukazuje na nedovoljnu efikasnost uspostavljenog sistema unutrašnje kontrole“.<sup>45</sup> Problem sa efektivnošću trenutnog Zakona leži u činjenici da Zakon ne predviđa obavezu izvještavanja Skupštine ili DRI. Poslanici i revizori nemaju uvid u broj izvršenih revizija, broj izrečenih preporuka i procenat njihovog ispunjenja, niti mogu saznati koji su to problemi i nepravilnosti koje unutrašnji revizori uočavaju. Na ovaj način nijesu ispoštovane preporuke Evropske komisije, koje nedvosmisleno preporučuju da se konsolidovani izvještaj dostavlja Skupštini kako bi se poboljšao parlamentarni nadzor nad procesima rizika i kontrole kojima se bave upravljačke strukture u javnom sektoru.<sup>46</sup>

Odlukom Ministarstva finansija, Izvještaj o unutrašnjim revizijama je proglašen povjerljivim

<sup>44</sup> Ibid, str. 11-33

<sup>45</sup> Godišnji izvještaj DRI

<sup>46</sup> “Welcome to the world of PIFC”, European Commission, DG Budget, [http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/control/brochure\\_pifc\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/control/brochure_pifc_en.pdf) via Institut alternative: “Predlog dodatnih izmjena I dopuna Zakona o PIFC-u”

dokumentom. NVO Institut alternativa se Upravnom sudu žalio na ovu odluku<sup>47</sup>, a uprkos presudi Upravnog suda, kojom je u aprilu 2013. poništeno rješenje Ministarstva finansija i utvrđeno da praksa proglašavanja ovog izvještaja nije u skladu sa Zakonom o tajnosti podataka, Ministarstvo finansija nije učinilo ovaj izvještaj javnim.

Dalje, Zakon o PIFC-u deklarativno navodi da je rukovodilac jedinice za unutrašnju reviziju nezavisan u svom radu i da ne može biti raspoređen na drugo radno mjesto ili otpušten zbog navođenja određenih činjenica ili davanja preporuka u izvještaju o obavljenoj reviziji.

Konačno, ne postoje **kaznene odredbe u Zakonu o PIFC-u**, za nepodnošenje izvještaja o sprovođenju planiranih aktivnosti u uspostavljanju i razvoju sistema finansijskog upravljanja i kontrola, nepodnošenje kvartalnih izvještaja o radu unutrašnje revizije i preduzetim aktivnostima na sprovođenju datih preporuka unutrašnje revizije, kao i za nepodnošenje godišnjih izvještaja o radu unutrašnje revizije.

Smjernice za uspostavljanje i sprovođenje procesa upravljanja rizicima u subjektima javnog sektora predstavljaju kvalitetan način upravljanja rizicima i detaljno razrađenu strategiju reagovanja na rizike. Međutim, **ni jedan registar rizika**, kao ni izvještaj o upravljanju rizicima organizacionih jedinica, **nije dostupan javnosti**, te ne možemo suditi o njihovoj efektivnosti.

#### **d) Eksterna revizija EU fondova**

Mada je planirano da se u protekloj godini odobri prenos ovlašćenja sa EU na CG za prve 4 IPA komponente<sup>48</sup> (pomoć u tranziciji i jačanju institucija; prekogranična saradnja; regionalni razvoj; razvoj ljudskih potencijala), isključujući petu komponentu, koja je ujedno i najobimnija (ruralni razvoj), ovlašćenje za upravljanje je odlukom EK prenijeto samo za treću komponentu (regionalni razvoj) 25. aprila 2014. godine. Sprovođenje revizija se očekuje nakon početka implementacije prvih projekata u okviru ove komponente. U početku će fokus biti na revizijama sistema, a kasnije se planiraju revizije operacije (nakon prvih plaćanja u DIS-u) i finansijske revizije.

U odnosu na prethodni period izvještavanja, kada je Revizorsko tijelo zapošljavalo 6 službenika, postojeći broj zaposlenih je 13, od čega je 11 revizora (uključujući glavnog revizora i zamjenika glavnog revizora).<sup>49</sup> Planirano je da do kraja 2015. broj zaposlenih u ovoj instituciji bude 20 (od čega 16 revizora)<sup>50</sup>, što u skladu sa Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji RT predstavlja predviđeni broj sistematizovanih radnih mjesta.

Na osnovu Zakona o reviziji sredstava iz fondova EU pripremljena su i usvojena podzakonska akta (Pravilnik o uslovima, načinu ostvarivanju i visini revizorskog dodatka u Revizorskom tijelu i Pravilnik o službenoj legitimaciji ovlašćenih lica u Revizorskom tijelu.)

U cilju jačanja postojećih kapaciteta, revizori Revizorskog tijela su tokom prve polovine 2014. godine učestvovali na više seminara na teme „Revizija programa koje finansira EU“, „Upravljanje rizicima u IPA projektima“, u okviru kojih su obrađivane i teme o ulozi revizorskih tijela u otkrivanju i sprečavanju nepravilnosti i prevara iz perspektive EU (OLAF).

Krajem jula 2014. godine otpočeće realizacija Twinning light projekta „Jačanje Revizorskog tijela Crne Gore“ čija je svrha da se pomogne Revizorskom tijelu u uspostavljanju sistema i metodologije za reviziju EU fondova u skladu sa pravilima EU, međunarodnim standardima revizije i najboljom praksom. Glavne aktivnosti u okviru projekta će se fokusirati na ažuriranje metodologije za obavljanje revizije, obuku zaposlenih (uključujući i dvije pilot revizije) kao i

47 [www.institut-alternativa.org](http://www.institut-alternativa.org)

48 Centar za Monitoring i Istraživanje, „Analiza efekata anti-korupcijskih politika u Crnoj Gori 2012/2013 – prijedlozi za unaprjeđenje“, Septembar 2013, str. 31.

49 Intervju sa glavnim revizorom Revizorskog tijela za reviziju EU fondova (Mila Barjaktarović), 13. jun 2013.

50 Intervju sa glavnim revizorom Revizorskog tijela za reviziju EU fondova (Mila Barjaktarović), 13. jun 2013.

pregled i ažuriranje postojeće organizacione osnove RT.

Napravljen je pomak u smislu popunjavanja kapaciteta ovog tijela i njihove obuke, akreditovana je komponenta III (regionalni razvoj), od strane EK pokrenuta je procedura za prenos ovlaštenja za upravljanje za komponentu II i IV, tako da će Revizorsko tijelo u 2015. godini otpočeti sa sprovođenjem revizija. Međutim, treba napomenuti da, 2 godine od uspostavljanja ovog tijela, ono i dalje ne može da sprovodi aktivnosti zbog kojih je osnovano.

#### *e) Naplata poreza*

U cilju favorizovanja "urednih" poreskih obveznika, Poreska uprava je objavila listu od 135 najurednijih poreskih obveznika /inovirana 30.01.2014. god./ kod kojih je uočen najveći stepen fiskalne discipline.

U cilju transparentnosti naplate poreskog duga a shodno **Uredbi o uslovima i kriterijumima objavljivanja liste poreskih dužnika**, na web stranici Poreske uprave objavljene su liste poreskih dužnika, sa najvećim poreskim dugom, koji dospjele poreske obaveze nijesu izmirili u periodu dužem od 12 mjeseci u kontinuitetu.

Ukupno ostvarena bruto naplata u 2013. god. **veća je za 9%** u odnosu na prethodnu godinu. Bruto naplata poreza u 2013. **veća je za 6%**. Bruto naplata doprinosa u 2013. god. **veća je za 11% u odnosu na 2012.**

### 1.3 Preporuke

1. Izmijeniti Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, tako da:

- ✓ Se **budžetski kalendar prilagodi** međunarodnim standardima koji predviđaju da se nacrt Zakona o Budžetu dostavlja Skupštini najkasnije 3 mjeseca prije kraja fiskalne godine, a da se prijedlog Zakona o završnom računu Budžeta dostavlja Skupštini najmanje 4 mjeseca prije kraja fiskalne godine;
  - ✓ **Uključi Parlament i Državnu revizorsku instituciju** u proces kreiranja kapitalnog budžeta, kao i u proces upravljanja javnim dugom;
2. Prijedlogom Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji, ustanoviti način izbora članova **Senata** ovog tijela koji bi omogućio **veću političku nezavisnost** ovog tijela;
  3. Ustanoviti **statističko izvještavanje** o rezultatima saradnje i o pojedinačnim uspješnim primjerima saradnje DRI sa Tužilaštvom i sa Upravom za spriječavanje pranja novca i finansiranja terorizma, Upravom za antikorupcijsku inicijativu, Komisijom za kontrolu postupka javnih nabavki, Upravom za kadrove, Poreskom upravom i drugim državnim organima;
  4. Državni organi, koji su shodno Zakonu o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru, dužni da uvedu sistem unutrašnjih kontrola, treba da **obezbijede dosljednu primjenu Zakona o PIFC** u smislu izvještavanja i transparentnosti rezultata njihovog rada;
  5. **Ukinuti odluku Ministarstva finansija** kojom je Izvještaj o unutrašnjim revizijama proglašen povjerljivim dokumentom i omogućiti pristup javnosti ovim izvještajima kao i pristup registrima rizika koji su u posjedu organizacionih jedinica;
  6. Potrebno je da Vlada, u skladu sa Zakonom o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru i Uredbom o uspostavljanju unutrašnje revizije u javnom sektoru, **ubrza proces uspostavljanja unutrašnje revizije** u javnom sektoru na način što će omogućiti popunjavanje nedostajućeg broja sistematizovanih radnih mjesta za unutrašnje revizore;<sup>51</sup>
  7. Neophodno je **jačati nezavisnost unutrašnjih revizora/rukovodilaca jedinica za unutrašnju reviziju**, kroz uvođenje obaveze za rukovodioca subjekta da prije preduzimanja disciplinskih mjera, premještaja ili otpuštanja unutrašnjih revizora mora o razlozima za takav čin obavijestiti

51 Preporuka u skladu sa nalazima DRI iz godišnjeg izvještaja za 2013

8. **Potrebno je uvesti kaznene odredbe u zakon o PIFC-u**, koje bi predviđele prekršajne kazne za nepodnošenje izvještaja o sprovođenju planiranih aktivnosti u uspostavljanju i razvoju sistema finansijskog upravljanja i kontrola, nepodnošenje kvartalnih izvještaja o radu unutrašnje revizije i preduzetim aktivnostima na sprovođenju datih preporuka unutrašnje revizije, kao i za nepodnošenje godišnjih izvještaja o radu unutrašnje revizije.<sup>53</sup>
9. Potrebno je da se **ubrza prenos ovlašćenja sa EU na CG za prve 4 IPA komponente**<sup>54</sup> (pomoć u tranziciji i jačanju institucija; prekogranična saradnja; regionalni razvoj; razvoj ljudskih potencijala).

## 2. Državna imovina i oduzimanje imovinske koristi

### 2.1 Karakteristike institucionalnog i pravnog okvira

U izvještajnom periodu nije bilo unaprijeđenja zakonskog ili institucionalnog okvira u oblasti državne imovine i oduzimanja imovine. Spriječavanje zloupotreba pri korišćenju, upravljanju i raspolaganju državnom imovinom regulisano je Zakonom o državnoj imovini<sup>55</sup>, zatim članovima 19 i 20 Zakona o finansiranju političkih partija<sup>56</sup>, kao i članom 71 Zakona o državnim službenicima i namještenicima.<sup>57</sup> Oblast upravljanja i raspolaganja imovinom koja po sili zakona postaje državna uređena je Zakonom o staranju o privremeno i trajno oduzetoj imovini<sup>58</sup>, dok je sam postupak privremenog ili trajnog oduzimanja imovinske koristi stečene izvršenjem krivičnih djela regulisan članovima 91 - 97 Zakonika o krivičnom postupku Crne Gore.<sup>59</sup> Institucije čije djelovanje je najznačajnije za ovu oblast su Uprava za imovinu i Zaštitnik imovinsko-pravnih odnosa Crne Gore.

Prošlih godina smo isticali nedostatke koji onemogućavaju efektnu primjenu propisa koji su i dalje vrlo aktuelni: nepostojanje jedinstvenog registra državne imovine; nepostojanje disciplinskih postupaka za organe koji nijesu na vrijeme dostavili popisne liste, ili su dostavili netačne i nepotpune podatke o državnoj imovini; nedostatak adekvatnog zakonskog okvira za rad Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa Crne Gore i nepostojanje adekvatnog zakonskog i podzakonskog okvira za regulaciju oduzimanja imovinske koristi stečene kriminalnim aktivnostima.<sup>60</sup>

U izvještajnom periodu otpočela je izrada Zakona o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalom, koji je još uvijek u pripremljivoj fazi. Takođe, učinjen je pomak u pogledu naplate troškova Zaštitnika imovinsko-pravnih odnosa kroz Nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku od novembra 2013. godine u okviru Glave XII, čiji novi član – 152b predviđa da se „odredbe troškova primjenjuju i na stranke koje zastupa zaštitnik imovinsko-pravnih interesa Crne Gore. U tom slučaju troškovi postupka obuhvataju i iznos koji bi se stranci

52 Preporuka Instituta Alternativa iz Komentara na prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o PIFC

53 Ibid

54 Centar za Monitoring i Istraživanje, „*Analiza efekata anti-korupcijskih politika u Crnoj Gori 2012/2013 – prijedlozi za unaprjeđenje*“, Septembar 2013, str. 31.

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

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

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

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

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

60 Detaljnije pogledati u „*Analiza efekata anti-korupcijskih politika u Crnoj Gori i prijedlozi za njihovo unaprjeđenje*“ 2012. i 2013.

priznao na ime nagrade advokata” čime se odgovara na inicijativu Zaštitnika imovinsko-pravnih odnosa iz 14.12.2011. kojoj se predlaže da se Glava XII Zakona o parničnom postupku izmijeni kako bi se dodao član koji bi omogućio da Zaštitniku pripadaju troškovi po pravilima za rad advokata za zastupanje države i da isti budu prihod Budžeta Crne Gore.

Pored brojnih zamjerki na ovu oblast i od civilnog društva i od međunarodne zajednice, daljih aktivnosti u ovoj oblasti nije bilo.

## 2.2 Učinkovitost institucionalnog i pravnog okvira

U skladu sa Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave, popisne liste dužni su da dostave:

šesnaest ministarstava i svi organi nad kojima ministarstva vrše nadzor (uprave, zavodi, inspekcije, agencije, direkcije i sl); šest samostalnih uprava; dva sekretarijata; šest zavoda; jedna direkcija; dvije agencije; dvadeset tri opštine (organi i službe čiji su osnivači). Obveznici koji su u obavezi da dostavljaju popis imovine su i Skupština Crne Gore, Predsjednik Crne Gore, Vlada, Ustavni sud Crne Gore, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, Državno tužilaštvo, sudovi, Centralna banka Crne Gore, Državna revizorska institucija i druge službe čiji je osnivač Crna Gora. Obveznici o popisu i dostavljanju podataka su i javne službe: Univerzitet Crne Gore, javna preduzeća, javne ustanove, državni fondovi i drugi organi i organizacije koji vrše javna ovlašćenja čiji je osnivač Crna Gora, odnosno opština.

**Od ovog broja, u zakonskom roku, popisne liste za 2013. godinu dostavila su samo 62 državna organa i 9 opština.** Do sada nijesu primjenjivane kaznene odredbe u vezi sa popisom državne imovine. Važno je pomenuti i da se i dalje ne provjerava vjerodostojnost dostavljenih popisnih listi.

U godišnjem izvještaju DRI, istaknuto je da je revizijom upravljanja državnom imovinom izvršenom kod potrošačkih jedinica budžeta koje su obuhvaćene revizijom utvrđeno da i dalje postoje nedosljednosti u sprovođenju zakonskih normi koje se odnose na evidenciju državne imovine i izvještavanje nadležnog organa o stanju državne imovine. Državni organi su, shodno članu 50. Zakona o imovini, dužni da podatke o pokretnim i nepokretnim stvarima dostave organu uprave nadležnom za poslove imovine u elektronskoj formi radi vođenja Registra nepokretnosti, odnosno računovodstvene evidencije pokretnih stvari. Revizijom je utvrđeno da još uvijek nijesu okončane aktivnosti oko implementiranja softvera za elektronski registar državne imovine. Postoje slučajevi da potrošačke jedinice budžeta ne vrše popis imovine i ne dostavljaju podatke u skladu sa predviđenim obrascima.<sup>61</sup> Dodatno, u izvještaju je utvrđeno da se podaci ne dostavljaju na propisanim obrascima i da nijesu urađeni Izvještaji o popisu.<sup>62</sup>

U izvještajnom periodu podniet je samo jedan zahtjev za privremeno oduzimanje imovinske koristi za krivična djela sa elementima korupcije i organizovanog kriminala.

Nema rezultata ni na polju rješavanja problema i kod upravljanja oduzetom imovinom. Nije dostupan ni jedinstveni elektronski registar oduzete imovine sa vrstom i procijenjenom vrijednosti te imovine koji je, prema informacijama iz Izvještaja o implementaciji AP za poglavlje 24, kreiran u septembru, 2013. godine.

U 2013. je donijet i novi Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji stručne službe Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa Crne Gore koji je usvojen od strane Vlade CG, i u skladu s njim donijeta nova rješenja o rasporedu i koeficijentu za zaposlene. Od početka 2013. godine

61 Godišnji izvještaj DRI

62 Godišnji izvještaj DRI-ja o izvršenim revizijama i aktivnostima Državne revizorske institucije Crne Gore za period oktobar 2012 – oktobar 2013. godine

do 12. maja 2014. godine statistika Zaštitnika imovinsko pravnih odnosa koja se tiče broja primljenih predmeta je sljedeća<sup>63</sup>:

<b>Parničnih</b>	<b>Vanparničnih i ostalih građanskih postupaka</b>	<b>Upravnih</b>	<b>Izvršnih</b>	<b>Pravnih mišljenja</b>	<b>Zaštitničke uprave</b>
4658	2617	2249	14097	29	1063

Zaštitnik imovinsko-pravnih odnosa se suočava sa ogromnom količinom predmeta, a kapaciteti institucije su nedovoljni da bi svi ovi predmeti bili blagovremeno obrađeni. Najveći problem u funkcionisanju institucije Zaštitnika, predstavlja nedostatak Zakona o Zaštitniku imovinsko-pravnih odnosa, kojim bi se bolje uredili način biranja, stalnost funkcije i detaljnije procedure rada, čime bi se unaprijedila nezavisnost u radu, kao i efektivnost rada ove institucije.

### 2.3 Preporuke

1. Ministarstvo finansija, u skladu sa Zakonom o državnoj imovini, treba da preduzme mjere za kažnjavanje neblagovremenog dostavljanja popisnih listi, kao i dostavljanje nepotpunih i netačnih podataka u popisnim listama.
2. Izvršiti inspekcijski nadzor nad organima koji nijesu dostavljali popisne liste.
3. Neophodno je kreiranje jedinstvenog elektronskog registra državne imovine, koji bi bio ažuriran na dnevnoj bazi.
4. Potrebno je izraditi poseban zakon kojim će se obuhvatiti materijalne, procesne i odredbe o upravljanju i staranju oduzete imovine, u cilju unaprijeđenja zakonskih osnova za moguće oduzimanje imovinske koristi i unaprijeđenja postupaka upravljanja i staranja oduzetom imovinom, u rokovima planiranim Akcionim planom za poglavlje 23.<sup>64</sup>
5. Učiniti dopstupnim javnosti elektronski registar oduzete imovine sa vrstom i procijenjenom vrijednosti te imovine.
6. Neophodno je obezbijediti dosljednu primjenu Zakona o imovini i Uredbe o načinu vođenja evidencije pokretnih i nepokretnih stvari i o popisu stvari u državnoj imovini, u dijelu koji se odnosi na obavezu unošenja podataka na propisane obrasce i njihovo dostavljanje nadležnom državnom organu – Upravi za imovinu. U skladu sa čl. 11. Pravilnika o rokovima i vršenju popisa i usklađivanja knjigovodstvenog stanja sa stvarnim stanjem ("Sl. list CG" br.34/09 od 29.05.2009.g) neophodno je sačiniti Izvještaj o izvršenom popisu.<sup>65</sup>
7. Neophodno je usvojiti izmjene Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku kojima se omogućava da Zaštitniku pripadaju troškovi po pravilima za rad advokata za zastupanje države i da isti budu prihod Budžeta Crne Gore.
8. Izraditi poseban zakon kojim bi se regulisao rad Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa Crne Gore.
9. Potrebno je da Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa CG, u saradnji sa organom državne uprave nadležnim za informaciono društvo, izradi web-prezentaciju svoje institucije, te

63 Odgovor na zahtjev za slobodan pristup informacijama, Zaštitnik imovinsko pravnih-interesa Crne Gore, ZU.br. 270/14

64 Preporuka CEDEM-a iz Godišnjeg izvještaja Koalicije za praćenje pregovora u poglavlju 23

65 Preporuka iz Godišnjeg izvještaja DRI



redovno ažurira i učini proaktivno dostupnim sve podatke iz svoje nadležnosti što bi omogućilo veću transparentnost rada ove institucije.

### 3. Javne nabavke

#### 3.1 Karakteristike institucionalnog i pravnog okvira

Važeći **Zakon o javnim nabavkama** donesen je 29. jula 2011, a stupio na snagu 01.01.2012. godine<sup>66</sup>. Institucije čiji rad je najrelevantniji za suzbijanje korupcije u oblasti javnih nabavki su: Uprava za javne nabavke, Državna komisija za kontrolu postupka javnih nabavki i Uprava za inspekcijske poslove.

Kako bi unaprijedili antikorupcijske mehanizme, u skladu sa mjerama iz Akcionog plana za poglavlje 23, izrađen je Nacrt izmjena i dopuna ovog Zakona, koji se trenutno nalazi u proceduri pred Vladom. Usvajanje novog Nacrta bi donekle unaprijedilo zakonski okvir koji reguliše ovu oblast, pogotovo ako uzmemo u obzir ispunjavanje pojedinih mjera iz Akcionog plana za ispunjavanje obaveza iz poglavlja 23, kao što su:

- obaveza da najmanje jedan član Komisije za otvaranje i vrednovanje ponuda mora posjedovati sertifikat o položenom stručnom ispitu za rad na poslovima javnih nabavki,
  - propisivanje ovlašćenja inspektorima UIP da vrše kontrolu sprovođenja dodijeljenih ugovora.<sup>67</sup>
- Nacrt Zakona takođe preciznije identifikuje obveznike primjene zakona, tj. naručioce javnih nabavki i ponuđače, kao slučajeve izuzeća od primjene zakona.

U prošlogodišnjem izvještaju smo konstatovali da nije precizno definisana procedura javnih nabavki šoping metodom, posebno u dijelu utvrđivanja ispunjenosti uslova za učestvovanje u ovom postupku.<sup>68</sup> U Nacrtu novog Zakona je izvršeno redefinisavanje šopinga kao otvorenog postupka javne nabavke male vrijednosti. Ovaj postupak je potpuno integrisan u ukupnu propisanu proceduru u pogledu načina i uslova za pokretanje i sprovođenje postupka javne nabavke, kao i u pogledu uslova za učešće u ovakvom postupku, uzimajući u obzir osobenosti koje se odnose na ovlašćenje za sprovođenje ovog postupka, rok za podnošenje ponuda i kriterijum za vrednovanje ponuda.<sup>69</sup>

Član 16, koji je definisao procedure za spriječavanje sukoba interesa kod naručioca, je izmijenjen. Lica koja pripremaju tendersku dokumentaciju, lica koja učestvuju u planiranju javnih nabavki i lica koja su neposredno ili posredno uključena u postupak javnih nabavki su u Nacrtu Zakona o izmjenama i dopunama izostavljena iz odredbe o spriječavanju sukoba interesa. Tačnije, zamijenjena su izrazom „ovlašćeno lice naručioca“, koji ne pokriva na adekvatan način sve ove kategorije lica. Dalje, rok u kom ova lica ne mogu da zasnuju radni odnos kod ponuđača je smanjen sa 2 godine na 6 mjeseci, što dodatno uvećava rizik od korupcije. Konačno, licu koje učestvuje u pripremi tehničke dokumentacije (kada je predmet nabavke tehnička dokumentacija i izvođenje radova na osnovu nje), omogućeno je da sarađuje sa ponuđačem u procesu pripreme ponude, što je otvara nove mogućnosti za sukob interesa i korupciju.<sup>70</sup> U slučaju otkrivenog sukoba interesa u postupku javnih nabavki, postupak se proglašava ništavim, a lice koje je bilo u sukobu interesa se isključuje iz procesa javnih nabavki. Međutim, nijesu predviđene sankcije za lice koje ne prijavi postojanje sukoba interesa, što donekle umanjuje snagu ove odredbe.

Iznosi za koje se dozvoljava neposredni dogovor javne nabavke, utvrđeni u čl. 30 Zakona o javnim nabavkama, i dalje su neprihvatljivo visoki.

<sup>66</sup> "Sl.listCG", br. 42/11

<sup>67</sup> Akcioni plan za poglavlje 23. – Pravosuđe i temeljna prava, Vlada Crne Gore, 2013. str. 99

<sup>68</sup> "Analiza efekata antikorupcijskih politika I preporuke za njihovo unaprjeđenje" CeMI, 2013, str 45.

<sup>69</sup> Čl. 29 Zakona o javnim nabavkama i čl 17 Nacrta Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama

<sup>70</sup> Čl 16 Zakona o javnim nabavkama i čl. 9 Nacrta Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama

Nacrt Zakona omogućava povećanje transparentnosti postupaka javnih nabavki putem odredbi koje se odnose na tendersku dokumentaciju, njeno objavljivanje, dostavljanje i dostupnost. Dalje, Nacrt Zakona dalje precizira sastav komisije za otvaranje i vrednovanje ponuda, međutim i dalje ne daje pravni osnov za donošenje pravilnika kojim će se urediti jasni kriterijumi za postupak i način izbora članova komisije.

Novim Nacrtom se mijenja nadležnost Državne komisije za kontrolu javnih nabavki na polju kontrole nabavki za vrijednost preko 500.000 eura time što Državna komisije nije više zadužena za ovu kontrolu postupaka javnih nabavki, po članu 68 Nacrta Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama koji se odnosi na član 139 važećeg Zakona. Inspekcijski nadzor se u potpunosti stavlja pod nadležnost inspektora za javne nabavke i Uprave za inspekcijske poslove, u skladu sa preporukom eksperata Evropske komisije i Svjetske banke.<sup>71</sup> Obzirom da je u ovom Odsjeku trenutno zapošljen jedan inspektor, a da su najnovijom sistematizacijom predviđena tri radna mjesta, smatramo da kapaciteti ovog tijela nijesu dovoljni za spovođenje nadzora nad tolikim brojem postupaka javnih nabavki. Osim toga, i ako se sistematizovana mjesta Uprave za inspekcijske poslove popune, tri čovjeka ne mogu vršiti sve dužnosti koje se predviđaju Nacrtom Zakona, a kojim su nadležnosti inspektora za javne nabavke znatno proširene.

Iz Nacrta Zakona nije jasno da li je moguće da ponuđač pokrene žalbu direktno pred Komisijom ili je moguće pokrenuti žalbu samo preko naručioca. Ovakva nedoumica daje arbitrarnu mogućnost naručiocu da odluči da li će žalbu dostaviti Državnoj komisiji ili ne, kao i mogućnost da istu izmijeni. Smatramo da bi kopija žalbe trebalo da bude dostavljena i Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javnih nabavki.

Novi Nacrt Zakona ne predviđa prekršajne sankcije za naručioce koji dostavljaju netačne i nepotpune informacije u izvještajima o javnim nabavkama, ne dostavljaju Izvještaj o kršenju antikorupcijskih pravila, ne dostavljaju Izvještaje o javnim nabavkama u kontinuitetu. Pored ovoga nedostatka odvratajućih mehanizama, ni adekvatna kontrola nije uspostavljena. Naime, ukoliko je dostavljena izjava o postojanju sukoba interesa i ukoliko je dostavljen Izvještaj o kršenju antikorupcijskog pravila, a bez žalbe nekog od učesnika procesa javnih nabavki, nema kontrole tačnosti ovih dokumenata.

Usvajanje Nacrta Zakona u ovom obliku bi donijelo i neke praktične probleme, kako je istaknuto od strane predstavnika Uprave za inspekcijske poslove<sup>72</sup>:

- Po odredbi iz stava 2 člana 78 novog Zakona (kojim se mijenja i dopunjava član 148 važećeg Zakona) po kojoj je inspektor dužan da inspekcijski nadzor u odnosu na radnju i odluku naručioca izvrši u roku propisanom za izjavljivanje žalbe (8 dana). S obzirom na broj postupaka javnih nabavki, ocijenjeno je da ovo rješenje otežava i obesmišljava rad inspektora jer se rok odnosi na sva ovlašćenja inspektora.

- Ono što je bila obaveza iz Akcionog plana za poglavlje 23, kao i preporuka eksperata Evropske komisije i Svjetske banke, a to je da se nadležnost za kontrolu sprovođenja dodijeljenih ugovora o javnoj nabavci dodijeli inspektorima za javne nabavke, ne bi bilo ispunjeno.

Organizacije civilnog sektora koje se bave ovim pitanjem, takođe ističu da je potrebno da uvođenje negativne reference ponuđača, uključujući i zabranu učešća ponuđačima u postupku javnih nabavki ukoliko su prije toga kršili rokove i/ili druge odredbe ugovora o javnim nabavkama, s obzirom na to da se Nacrtom Zakona ne predviđa uvođenje negativnih referenci ili crnih lista ponuđača ukoliko su prije toga kršili rokove i/ili druge odredbe ugovora o javnim nabavkama, kao ni zabrana učešća ovakvim ponuđačima u postupku javnih nabavki.<sup>73</sup> Međutim, kontrargument je da ovakve procedure nema u uporednoj praksi, te da bi se ovakve odredbe

71 Čl. 148 važećeg Zakona o javnim nabavkama, član 71 Nacrta Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama

72 Intervju sa predstavnicima Uprave za inspekcijske poslove, 19. maj, 2014.

73 Komentar na Nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama, Institut alternativa, 2013

kosile za ustavnim rješenjima.<sup>74</sup>

### 3.2 Učinkovitost institucionalnog i pravnog okvira

Ukupna ugovorena vrijednost javnih nabavki za 2013. godinu iznosi 277.001.460,50 €. <sup>75</sup> Osnovni problemi sa implementacijom postojećeg zakonskog okvira, nabrojani u prošlogodišnjem izvještaju<sup>76</sup>, prisutni su u implementaciji Zakona i ove godine:

- Nedostatak kapaciteta Uprave za inspekcijske poslove – Ugovori o javnim nabavkama vrijednosti ispod 500 000 eura se kontrolišu od strane jednog zaposlenog inspektora. Očigledno je da se ne može ostvariti adekvatna i efikasna kontrola ispravnosti sprovođenja navedenih postupaka, posebno ako se ima u vidu da je broj takvih postupaka na godišnjem nivou blizu 62 hiljade, te da u Crnoj Gori ima 698 obveznika Zakona o javnim nabavkama<sup>77</sup>.
- Nepostojanje kontrole nad sprovođenjem ugovora o javnim nabavkama
- Odredbe o sukobu interesa u Zakonu o javnim nabavkama i način kontrole sukoba interesa nijesu adekvatno regulisani, a nepostojanje sankcija za službenike koji prekrše odredbe o sukobu interesa ne omogućavaju adekvatnu zaštitu od korupcije.

**Državna komisija za kontrolu postupka javnih nabavki** je u julu 2013. godine utvrdila novi Pravilnik o radu Državne komisije čime se izvršila sistematizacija stručne službe Državne komisije i kadrovi upotpunili iz redova diplomiranih pravnika, a broj mjesta se smanjio i sistematizovao na taj način što se izmijenila struktura stručne službe. Na ovaj način je sistematizovano 10 radnih mjesta sa 11 izvršilaca jer su za jedno radno mjesto potrebna dva izvršioca.<sup>78</sup> Međutim, važno je istaći da Državna komisija od 15. 8. 2013. godine do danas funkcioniše bez jednog člana Državne komisije.

Za potrebe ove analize ćemo predstaviti preliminarne rezultate Državne komisije za kontrolu javnih nabavki, a konačni statistički podaci za period koji se odnosi na Analizu će biti dostupni poslije usvajanja godišnjeg Izvještaja o radu Državne komisije koji treba da bude dostavljen Skupštini na usvajanje prije 30. juna 2014. godine.<sup>79</sup>

Predmet	2012	2013
<b>Ukupan broj predmeta</b>	622	900
<b>Broj donijetih odluka</b>	621	820
<b>Broj predmeta poništenih u cjelosti u oblasti obavezne kontrole postupaka javnih nabavki</b>	10	2
<b>Broj predmeta poništenih u cjelosti u odnosu na cjelokupne postupke javnih nabavki</b>	95	70
<b>Predmeti u oblasti sukoba interesa</b>	1 (predmet iz 2011. Odluka donijeta u 2012.)	3 (2 riješena odlukama, 1 vraćen naručiocu na dopunu)

74 Intervju sa Direktorom Uprave za javne nabavke, Mersadom Mujevićem, 15. maj, 2014.

75 Izvještaj Uprave za javne nabavke za 2013. godinu.

76 „Analiza efekata anti-korupcijskih politika u Crnoj Gori i prijedlozi za unaprjeđenje“, CeMI 2013

77 Izvještaj o radu Uprave za javne nabavke za 2013. godinu,

78 Intervju sa Predsjednicom Državne komisije za kontrolu postupka javnih nabavki, Suzanom Pribilović, 20. maj, 2014.

79 Intervju sa Predsjednicom Državne komisije za kontrolu postupka javnih nabavki, Suzanom Pribilović, 20. maj, 2014.

**Uprava za inspekcijske poslove** je u toku 2013. godine izvršila 84 inspekcijskih pregleda (38 redovnih, 37 po inicijativama i 9 kontrolnih), uz dodatnu 51 kontrolu u periodu od januara do aprila 2014. godine i utvrdila 67 nepravilnosti. U cilju otklanjanja utvrđenih nepravilnosti izricane su mjere ukazivanja (36), a u slučaju kada su konstatovane nepravilnosti otklonjene tokom pregleda, sačinjavane su službene zabilješke. U izvještajnom periodu izdato je 19 prekršajnih naloga na ukupni iznos od 24.000,00€. <sup>80</sup> Najčešće nepravilnosti na koje Uprava nailazi tiču se sačinjavanja i vođenja dokumentacije u odnosu na: ispunjenje rokova, ispunjenje uslova za službenika za javne nabavke i blagovremeno dostavljanje planova javnih nabavki. <sup>81</sup>

Uprava za inspekcijske poslove je u periodu od druge polovine 2013. godine do prvog kvartala 2014. godine, izvršila 68 inspekcijskih pregleda u dijelu primjene člana 15 (antikorupcijsko pravilo) Zakona o javnim nabavkama. Uvrđene su nepravilnosti u 28 slučajeva (radilo se o nedostavljanju izvještaja o nabavci). Nakon naloga Uprave sve nepravilnosti su otklonjene, odnosno izvještaji su dostavljeni. U istom periodu izvršeno je 56 nadzora u pogledu primjene članova 16 i 17 Zakona (pravilo o spriječavanju sukoba interesa). Pri tome, treba naglasiti da se nadzor Uprave svodi samo na potpunost dokumentacije, a ne i na tačnost iste.

Tri postupka inspekcijskog pregleda su obustavljena zbog podnijetih tužbi Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javnih nabavki.

Uzimajući u obzir da Uprava trenutno ima samo jednog zapošljenog inspektora za javne nabavke, ne može se očekivati porast broja i kvaliteta inspekcija u narednom periodu. Uprava je sistematizacijom predvidjela da broj inspektora za javne nabavke bude povećan na tri inspektora, pri čemu se očekuje da će jedno mjesto biti popunjeno u skorijem roku, tačnije nakon isteka roka zabrane zapošljavanja u periodu od mjesec dana nakon izbora (član 21 Zakona o finansiranju političkih partija). <sup>82</sup> Predstavnik Uprave za inspekcijske poslove je takođe naglasio da će, ukoliko budu usvojene nove nadležnosti Uprave predviđene prijedlogom Zakona o javnim nabavkama, biti potrebna i četiri inspektora za javne nabavke da bi Uprava kvalitetno vršila svoja ovlašćenja.

### 3.3 Međunarodni standardi

U prošlogodišnjoj Analizi istakli smo 10 osnovnih principa OECD-a koji predstavljaju polazište i osnov za implementiranje međunarodnih instrumenata u suzbijanju zloupotreba i nepravilnosti u javnim nabavkama:

1. Obezbijediti adekvatan nivo transparentnosti tokom cjelokupnog postupka nabavke, a u cilju promovisanja fer i nepristrasnog tretmana za potencijalne ponuđače;
2. Unaprijediti transparentnost tenderskih procedura uz maksimalne mjere predostrožnosti kako bi se unaprijedila ispravnost;
3. Javna sredstva u nabavkama moraju biti iskorišćena u skladu sa unaprijed utvrđenim i stvarnim potrebama;
4. Službenici koji se bave javnim nabavkama moraju biti profesionalci sa visokim stepenom obrazovanja, vještine i integriteta;
5. Obezbijediti adekvatne mehanizme koji će spriječiti rizike od korupcije i narušavanja integriteta;
6. Privatni sektor i Vlada bi trebalo da sarađuju u cilju očuvanja visokih standarda ispravnosti, naročito u fazi sprovođenja ugovora;
7. Obezbijediti posebne mehanizme za monitoring javnih nabavki kao i primjenu sankcija

<sup>80</sup> Godišnji izvještaj o radu Uprave za inspekcijske poslove

<sup>81</sup> Intervju sa predstavnicima Uprave za inspekcijske poslove, 19.05.2014.

<sup>82</sup> Intervju sa predstavnicima Uprave za inspekcijske poslove, 19.05.2014.

- u slučaju protivzakonitog postupanja;
8. Uspostaviti i utvrditi jasan sistem odgovornosti sa efikasnim kontrolnim mehanizmima;
  9. Razmatrati žalbe i pritužbe potencijalnih ponuđača na fer način i u razumljivom roku;
  10. Ojačati ulogu organizacija civilnog društva, medija i široke javnosti u kontroli postupaka javnih nabavki<sup>83</sup>.

Na osnovu gore iznešene analize, smatramo da su najveći problem kod ispunjavanja principa 4,5 i 7. Naime:

Trenutni zakonski okvir a i nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama ne garantuju punu kvalifikovanost svih učesnika u javnim nabavkama, posebno kad govorimo o sastavu tenderske komisije za otvaranje i vrjednovanje poruka.

Rizici od korupcije, posebno kroz sukob interesa, nisu adekvatno adresirani postojećim zakonskim okvirom, a ni nacrtom njegovih izmjena.

Mehanizmima nadzora nedostaje administrativnih kapaciteta da adekvatno sprovede svoju kontrolnu funkciju, te je i njihova učinkovitost bitno smanjena.

### 3.4 Preporuke

Nacrt Zakona izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama, uprkos izmjenama urađenim u cilju usklađivanja sa evropskim standardima i dalje ne obezbjeđuje efektvne anti-korupcijske mehanizme i predstavlja korak nazad u ovom smislu, u odnosu na prethodno zakonsko rješenje. U Nacrt Zakona je potrebno unijeti sljedeće izmjene:

1. Potrebno je **na efektivniji način regulisati sukob interesa**. Kategorije lica obuhvaćene ovom odredbom trebaju biti proširene, a kontrola izjava o nepostojanju sukoba interesa treba biti kontrolisana, ne samo sa aspekta njenog fizičkog postojanja.
2. Neophodno je uvesti **sankcije za lica koja podnesu lažne izjave o nepostojanju sukoba interesa**. Ovo se može postići proglašavanjem izjave službenom legitimacijom, te definisanjem da potpisivanje ove izjave nosi punu materijalnu i krivičnu odgovornost.
3. Prag za sklapanje ugovora o javnim nabavkama **neposrednim dogovorom** je potrebno smanjiti, kako bi se smanjio prostor za korupciju.
4. **Onemogućiti ponuđača na tenderu da učestvuje u izradi tehničke dokumentacije za tender**, jer se ovim nalazi u nedvosmislenom sukobu interesa, bez obzira na predmet tendera.
5. **Razmotriti mogućnost uvođenja negativnih referenci za ponuđače**, u skladu sa prijedlozima civilnog sektora.
6. **Uskladiti rokove**, tako da se isključivo inspeksijski nadzor koji pokriva razloge za žalbu vrši u roku propisanom za izjavljivanje žalbe, odnosno u roku od 8 dana, dok bi u elementima inspekcije koji ne predstavljaju razlog za žalbu rok za odluku trebao biti u skladu sa rokovima za opšti upravni postupak. Ovakvo rješenje bi omogućilo inspektorima da vrši svoja ovlašćenja i nakon isteka roka od 8 dana, a samim tim i efikasniju inspekciju.<sup>84</sup>
7. **Jezički usaglasiti razloge za žalbu** iz člana 68 i ovlašćenja iz člana 78 novog Zakona, što bi učinilo Zakon jasnijim, a time i olakšalo vršenje inspekcije koja bi mogla biti usporena zbog potencijalno neujednačene interpretacije odredbi.<sup>85</sup>

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

84 Intervju sa predstavnicima Uprave za inspeksijske poslove, 19.05.2014.

85 Akcioni plan za poglavlje 23. – Pravosuđe i temeljna prava, Vlada Crne Gore, 2013. str. 99

U institucionalnom smislu nepohodno je:

8. Značajno **unaprijediti kapacitete Uprave za inspekcijske poslove** – Odsjeka za javne nabavke, kako bi mogli da sprovedu kontrole javnih nabavki i više i niže vrijednosti. Trenutni kapaciteti ovog Odsjeka nijesu dovoljni ni da se kontrolišu nabavke manje vrijednosti.
9. Unaprijediti kapacitete Uprave za inspekcijske poslove za kontrolu dodijeljenih ugovora i ojačati ovaj nadzor uz pomoć DRI.

#### 4. Tržište kapitala

U ovoj Analizi ćemo se osvrnuti na uobičajene zloupotrebe na tržištu kapitala, u skladu sa definicijama iz direktiva Evropske Unije.

1. Insider trading - kada osoba koja je u posjedu tajne informacije vezane za hartije od vrijednosti inicira kupovinu ili prodaju istih, za svoj račun ili račun trećeg lica, direktno ili indirektno, ili finansijskih instrumenata vezanih za tu informaciju.<sup>86</sup>
2. Nezakonito objavljivanje – kada osoba posjeduje tajne informacije i iste objavljuje bilo kom drugom licu, osim kada se objavljivanje vrši u okviru normalnog obavljanja radnog odnosa, profesije ili dužnosti, uključujući slučajeve u kojima se objavljivanje kvalifikuje kao testiranje tržišta u skladu sa članom 11 (1) do (8) EU Regulative br. 596/2014.<sup>87</sup>
3. Manipulacija tržišta kapitala – kada osoba započne transakciju trgovanja ili bilo kojeg drugog ponašanja koje:
4. Daje lažne ili obmanjujuće signale u vezi sa ponudom, potražnjom, ili cijenom finansijskog instrumenta ili vezanog spot ugovora;
5. uspostavlja cijenu jednog ili više finansijskih instrumenata ili vezanog spot ugovora na abnormalnom ili vještački formiranom nivou;
6. Osim ako su razlozi za takvo ponašanje na strani osobe koja je počela transakciju ili dala naredbu za trgovinu legitimni, a transakcije ili naredbe trgovine su u skladu sa prihvaćenom tržišnom praksom trgovačkog mjesta koje je u pitanju;
7. Početak transakcije, početak trgovačke aktivnosti ili bilo koje druge aktivnosti i ponašanje, koje utiču na cijenu jednog ili više finansijskih instrumenata ili vezanog spot ugovora, a koje podrazumjevaju bilo koji fiktivni mehanizam decepcije ili obmane;
8. Širenje informacija putem medija, uključujući internet, ili na bilo koji drugi način, kojem se daju netačni ili obmanjujući znaci u vezi sa ponudom, potražnjom, cijenom finansijskog instrumenta, ili vezanog spot ugovora, ili se osigurava cijena jednog ili više finansijskih instrumenata ili vezanog spot ugovora na abnormalnom ili vještački formiranom nivou, u slučaju kada osobe koje su odgovorne za širenje informacija o kojima je riječ dobijaju od istog profit ili prednost za sebe ili druge osobe,
9. Prenošnje netačnih ili obmanjujućih informacija ili pružanje lažnog ili obmanjujućeg inputa ili bilo kog drugog ponašanja kojem se manipulišu računanja repera.

---

86 Direktiva 2014/65/EU Član 3(2)

87 Direktiva 2014/65/EU, Član 4(2)

#### 4.1 Karakteristike institucionalnog i pravnog okvira

Usvajanje Zakona o tržištu kapitala je po planovima rada Vlade bilo planirano za kraj 2012. godine, nakon čega je odloženo za kraj 2013. i finalno za kraj 2014. godine po najnovijim planovima. Inicijator Zakona je Ministarstvo finansija, a nacrt Zakona, koji postoji već dvije godine, nije dostupan za javnost.

Institucije čije je djelovanje najznačajnije za spriječavanje zloupotreba na tržištu kapitala su: Komisija za hartije od vrijednosti, Centralna depozitarna agencija, kao i Uprava za spriječavanje pranja novca i finansiranja terorizma.

Trenutni zakonski okvir za regulaciju tržišta kapitala<sup>88</sup> je djelimično usklađen sa evropskim direktivama koje regulišu ovu oblast.<sup>89</sup>

Crna Gora je uvela član 422a Krivičnog zakonika kako bi kriminalizovala insider trading i manipulaciju tržišta. Međutim, amandmani su kritikovani jer nijesu definisali insider trading i manipulaciju tržišta na osnovu međunarodne definicije ovih prekršaja. Naime, tri osnovna elementa insider trading-a nijesu obuhvaćena: insider, širenje informacija i upotreba insider informacija od strane trećeg lica. Pored ovoga, član koji se bavi manipulacijom tržišta nije u skladu sa međunarodno priznatim razumijevanjem ovog koncepta. Član 422a propisuje do 3 godine zatvora, dok usklađivanje sa EU standardima zahtijeva zajednički skup kriminalnih sankcija za sve države članice koje uključuju novčane kazne i maksimalni nivo sankcija od najmanje četiri godine zatvora za manipulaciju tržištem kapitala, insider trading i preporučivanje ili navođenje drugog lica da se uključi u insider trading, i dvije godine zatvora za nezakonito otkrivanje tajnih informacija.

Postoje, međutim, drugi članovi (280-281) Krivičnog zakonika koji zajedno stvaraju bazu za 5 godina zatvora zbog insider trading-a u osnovnom obliku i koji sadrže veće kazne do čak 10 godina zatvora kada postoje otežavajuće okolnosti. Formulacija ovih članaka u Krivičnom zakoniku je, uglavnom, u skladu sa međunarodnim razumijevanjem ovih prekršaja. Međutim, izgleda da, dok je upotreba i transfer ovih informacija trećim licima pokrivena, provizije članova 280 i 281 ne pokrivaju krivičnu odgovornost trećeg lica zbog upotrebe raširene informacije. Naime, kriminalizacija insider tradinga nije u potpunosti riješena. Kao što je već navedeno, prekršaj manipulacije tržišta i dalje nije pokriven.<sup>90</sup> Direktive EU zabranjuju navođenje trećih lica, podsticanje, pomaganje, podržavanje i pokušaje izvršenja definisanih prekršaja, što nije obuhvaćeno ovim Zakonom.<sup>91</sup> Usklađivanje zakonodavstva sa EU standardima bi omogućilo spriječavanje investitora, koji praktikuju ova ponašanja, od izbjegavanja sankcija korišćenjem razlika u zakonima između država članica EU.

Komisija za hartije od vrijednosti vrši redovne kontrole, kontrole po zahtjevu i dnevne kontrole. Svaki subjekat se obavezno kontroliše dva puta godišnje u okviru **redovne kontrole**. Kontrolori dobijaju zadatak ograničen zakonom, nakon odluke stranka ima priliku da odgovori u određenom

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

89 Direktiva o zloupotrebama na tržištu kapitala

90 Izvještaj o napretku i pisana analiza Sekretarijata osnovnih preporuka (2012). Komitet eksperata evaluacije mjera protiv pranja novca i finansiranja terorizma (MONEYVAL).

91 Direktiva 2014/65/EU, član 6.

roku i otkloni nepravilnosti, ukoliko ne ukloni sankcionišu se, a nakon ponovljenih prekršaja podiže se nivo sankcije.

**Kontrole po zahtjevu** se obavljaju na zahtjev građana ili ovlaštenih učesnika na tržištu kapitala. Ovakve kontrole se vrše najdalje u roku od 30 dana od dana prijema zahtjeva.

**Dnevne kontrole** uključuju kontrole pri mijenjanju cijene +/- 15% u toku jednog dana, i sve transakcije u vrijednosti preko 15 000 EUR. Takođe, vrši se kontrola kroz vrijeme kako bi se kroz kontinuirano praćenje uočile nepravilnosti koje nijesu očigledne na dnevnom nivou. Kontrole uključuju trojnu vezu, te je moguće provjeriti da li broker ili član borda direktora zloupotrebljava poziciju i informacije dobijene u brokerskoj kući za sticanje lične dobiti. Ovakve kontrole funkcionišu i preventivno, jer od početka njihovog sprovođenja, ovakve nepravilnosti su svedene na minimum. Član 33a Zakona o hartijama od vrijednosti daje Komisiji i mogućnost da provjerava sve transakcije koje je teško objasniti.

Komisija je član IOSCO-a – čime im je, kroz uvezivanje sa drugim tijelima za regulaciju tržišta kapitala, omogućeno kontrolisanje i kastodi računa u inostranstvu, kroz obavještenja o iznošenju sredstava sa domaćih na strane kastodi račune.

U slučaju da se u postupku kontrole utvrde elementi postojanja krivičnog djela, KHOV podnosi krivičnu prijavu, a u slučaju da postoji samo sumnja na postojanje elemenata krivičnog djela KHOV prosljeđuje obavještenje nadležnom organu.

Prilikom usklađivanja Zakona o preuzimanju akcionarskih društava sa evropskim zakonodavstvom, u Crnoj Gori je legalizovano prinudno istiskivanje manjinskih akcionara. Naime, ukoliko neki akcionar posjeduje 95% akcija dioničarskog društva, on može da otkupi preostalih 5% od manjinskih akcionara, bez njihove saglasnosti.<sup>92</sup> CeMI smatra, da iako je ova odredba u skladu sa direktivama EU, da se kosi sa ustavnim principom prava na svojinu, kao i sa protokolom na Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, koju je Crna Gora ratifikovala. Na osnovu odredbi iz Ustava i konvencije, CeMI je pokrenuo inicijativu za ocjenjivanje ustavnosti ove odredbe pred Ustavnim sudom Crne Gore.

Crna Gora je djelimično usklađena sa pravnim zahtjevima za preduzetništvo vezano za kolektivno investiranje prenosivih hartija od vrijednosti (UCITS). UCITS postavlja osnovna pravila za autorizaciju, nadzor, strukturu i aktivnosti investicionih fondova za olakšavanja prekogranične distribucije unutar Evropske unije i obezbijedivanje adekvatne zaštite investitora. Nacionalno zakonodavstvo vezano za ovu oblast sastoji se od Zakona o investicionim fondovima. Međutim, postoje nedostaci: definicije, autorizacija UCITS, obaveze vezane za upravljanje kompanijama, depozitarne, investicione politike i politike spajanja, master-ulagač strukture, informacije investitorima i opšte obaveze za UCITS. Potrebno je potpuno usklađivanje sa Direktivom 2011/61/EC o alternativnim menadžetima investicionih fondova i Direktivom 2007/16/EC i 2009/65/EC o koordinaciji zakona, regulative i administrativnih provizija vezanih za UCITS.

Usvajanje prijedloga Zakona o spriječavanju pranja novca i finansiranja terorizma je planirano za I kvartal 2014. godine. Ovim Zakonom se proširuje postojeća lista obveznika, a uvedene su i nove kategorije istih kao što su izvođači građevinskih radova (čime je polje građevine u potpunosti pokriveno i uključuje sve preko izvođača, investicija i prometa), marketinške i konsultanske aktivnosti u vezi sa poslovanjem i ostalim upravljanjem, pružanje turističkih usluga, otkup sekundarnih sirovina i mrežna prodaja. Zakonom se takođe preciznije definišu slučajevi u kojima se provode mjere utvrđivanja i provjere identiteta klijenata i praćenje njegovog poslovanja, kao i slučajevi kada obaveznik može odbiti da uspostavi poslovni odnos. Podzakonski akti, među kojima je i Uputstvo o analizi rizika pranja novca i procedurama za prepoznavanje sumnjivih transakcija, biće promijenjeni u narednom periodu.

<sup>92</sup> "Službeni list Crne Gore, broj 18/2011" – Zakon o preuzimanju akcionarskih društava, čl. 39



## 4.2 Učinkovitost institucionalnog i pravnog okvira

U prvom dijelu ove analize ćemo obratiti pažnju na probleme koji su bili istaknuti u prethodnom izvještaju CeMI-ja: vlasničku strukturu CDA, slabu kontrolu procesa privatizacije putem preuzimanja većinskog paketa akcija, ograničen pristup podacima o vlasničkoj strukturi akcionarskih društava, kao i manje nedostatke koji su postojali u saradnji sa KSSI.

Kao što smo konstatovali i u prethodnom izvještaju<sup>93</sup>, iz iskustava u regionu zaključujemo da je neuobičajeno da Centralna depozitarna agencija bude ustrojena kao akcionarsko društvo u kojem većinsko vlasništvo imaju privatne banke, koje su takođe učesnici na tržištu kapitala, i ovakvo ustrojstvo otvara potencijalni prostor za sukob interesa i zloupotrebe. Međutim, Komisija za hartije od vrijednosti smatra da ovakav sistem ne škodi integritetu te institucije, te da je uspostavljena zaštita od korupcije mogućnošću oduzimanja javnih ovlašćenja CDA ukoliko bude loše vršila funkciju, kao i redovnim kontrolama njihovog rada. Do sada nije bilo slučajeva gdje je CDA nezakonito uradila transfer vlasništva, ili odbijanje upisa u registar.<sup>94</sup>

Kao što smo isticali i prethodnih godina, smatramo da Zakon o privatizaciji ne pruža dovoljnu zaštitu od mogućih zloupotreba svojstvenih tržištu kapitala, u procesu privatizacije preuzimanjem većinskog paketa akcija. Stav Komisije za hartije od vrijednosti je da je kontrola koju ova institucija sprovodi, u smislu kontrole na dan transakcije, uplate i saldiranja, kao i kontrola koju sprovodi USP NiFT na svim transakcijama čiji iznos prevazilazi 15 000 EUR, dovoljna za zaštitu od zloupotreba, te da bi uključivanje procesa privatizacije pod okvir Zakona o tržištu kapitala bilo nepotrebno. Takođe, Zakon o tržištu kapitala ne obuhvata socijalni program, koji je kupac u slučaju privatizacije dužan da sprovodi, te bi prelazak dijela procesa privatizacije pod Zakon o tržištu kapitala moglo da ima i negativne efekte.<sup>95</sup>

Problem koji smo uočili u dva prethodna izvještaja – da je javnosti dostupan spisak samo 10 najvećih akcionara u vlasničkoj strukturi kompanija – je djelimično riješen planiranim projektom, kojim će se omogućiti da Komisija za spriječavanje sukoba interesa prati vlasničke pozicije javnih funkcionera kroz vrijeme, tj. da izvještavanje o vlasničkim pozicijama neće biti svedeno na jedan trenutak u godini kada se daje presjek vlasničkih pozicija. Na taj način, omogućiće se adekvatna i pravovremena kontrola promjena imovinskog stanja javnih funkcionera. Međutim, kao što smo podvukli u dijelu koji se bavi sukobom interesa, ne smatramo da KSSI raspolaže dovoljnim kapacitetima da kontroliše prihode i imovinu svih funkcionera, te da bi kontrola javnosti doprinijela boljoj efikasnosti zakonskog okvira, bar do trenutka kada dužnosti KSSI preuzme nezavisna Agencija za spriječavanje korupcije.

Na polju saradnje sa KSSI napravljen je značajan pomak. Naime, kroz IPA projekat, koji predviđa umrežavanje baza podataka institucija, omogućiće se praćenje vlasničkih pozicija kroz vrijeme. Prva faza umrežavanja, koja omogućava uvid KSSI u sve vlasničke pozicije je već urađena, a druga je predviđena kroz IPA, što će omogućiti članovima KSSI da vide promjenu u vlasništvu. Takođe, planira se da se umjesto nominalnih vrijednosti vlasničkih pozicija, koje se sada dostavljaju Komisiji, dostavljaju tržišne cijene, što će umnogome olakšati posao KSSI u provjeri imovine javnih funkcionera. KSSI je omogućen pristup o vlasničkim pozicijama iz kastodija (kompletna baza), što značajno ojačava kontrolu nad prihodima javnih funkcionera i smanjuje prostor za korupciju.<sup>96</sup> Na osnovu ovih podataka možemo da zaključimo da su svi problemi koji su konstatovani u prethodnom izvještaju, a vezani za saradnju KHOV i KSSI, uspješno riješeni. KHOV je dostavila Komisiji za spriječavanje sukoba interesa 6.868 vlasničkih pozicija za 2.833 funkcionera, odnosno 4.713 pozicija za 2.230 članova porodica funkcionera. na sjednici 17.01. doneseni zaključci da se svi računi podnesu KSSI. Izvjestaj iz registra CDA na dan 31.12.2013.

93 „Analiza efekata antikorupcijskih politika u Crnoj Gori i prijedlozi za njihovo unaprjeđenje“, CeMi 2013.

94 Intervju sa Predsjednikom Komisije za hartije od vrijednosti, g-dinom Zoranom Đikanovićem, 30. maj, 2014.

95 Ibid

96 Ibid.

dostavljen istog dana (17.01.). Od strane banaka, KHOV je dostavljeno 1150 vlasničkih pozicija, na dan 31.12.2013, za kastodi račune 462 klijenta. Nakon filtriranja sa matičnim brojem funkcionera, ustanovljene su 32 vlasničke pozicije za 11 funkcionera koji su klijenti kastodi banaka, odnosno 23 vlasničke pozicije za 9 članova porodice funkcionera. Jedinствен izvještaj vezano za kastodi, sačinjen je i dostavljen KSSI, 5. feburara 2014.<sup>97</sup>

U tabeli se može vidjeti uporedna statistika aktivnosti KHOV na polju suzbijanja zloupotreba na tržištu kapitala u Crnoj Gori:

Predmet interesa	2012	2013	Do 09.05.2014
Izvršeno kontrola	1249	1260	428
Direktan zahtjev za pokr. prekršajnih postupaka	2	1	0
Zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka posredstvom drugih državnih organa	807	785	184
Podnešene tužbe državnom tužilaštvu	1 obavještenje 2 krivične prijave	2 obavještenja 1 krivična prijava	0
Poništene transakcije	12	25	0
Razmjena informacija sa KSSI	5954	11454	n/a
Razmjena informacija sa USPNIFT	1	9	4

Komisija je usvojila i Etički kodeks. U toku prethodne godine, nije bilo disciplinskih postupaka pokrenutih na osnovu ovog kodeksa.

Analiza FATF-a o rizicima od pranja novca, koja će obuhvatiti i rizik od pranja novca kroz tržište kapitala, planirana za 2013/2014 godinu, očekuje se u I kvartalu 2015. godine. Na analizi se već radi u saradnji sa međunarodnim ekspertima i predstavnicima OSCE-a, Svjetske banke i Evropske komisije i predstavnika 25 institucija, a prvi izvještaj koji će biti predat ekspertima očekuje se u maju 2013. godine. Završetak analize, kao što je pomenuto, očekuje se početkom 2015. godine. Do sada je na ovom polju odrađeno nekoliko radionica, a formirana je i posebna radna grupa u okviru ovog projekta koja se fokusira na procjenu rizika u oblasti tržišta kapitala, a kojom koordiniše predstavnik Komisije za hartije od vrijednosti.<sup>98</sup>

Uprava za spriječavanje pranja novca i finansiranja terorizma, na polju tržišta kapitala, izdvaja kastodi račune i zaklanjanje pojedinaca iza ovih računa kao oblast posebno podložnu rizicima i mogućnosti korupcije. U radu sa bankama i zahtijevanju izvještaja istih vezanih za imena vlasnika zbirnih i anonimnih kastodi računa i dalje postoje nepravilnosti iako je pomak na ovom polju vidljiv. Trenutno se procedura ovih izvještaja zasniva na Pravilniku koji je donijela Komisija za hartije od vrijednosti.

U oblasti statističkog izvještavanja vezanog za pranje novca na tržištu kapitala nije zabilježen pomak, a dostupni podaci se i dalje odnose na zbirne rezultate koje je USPNiFT postigla, bez posebnih indikacija za oblast pranja novca na tržištu kapitala.

### 4.3 Preporuke

1. Kao i prethodne godine, ističemo da **treba razmotriti ustrojstvo CDA kao akcionarskog društva**. Bez obzira na kontrolne funkcije koje vrši KHOV na CDA, kao i na činjenicu da do sada nije bilo sumnji na zloupotrebu ovlašćenja od strane vlasnika CDA, ipak većinsko vlasništvo je u rukama banaka, kod kojih preovlađuju privatni interesi, što ostavlja prostor za manipulacije

<sup>97</sup> Odgovor na zahtjev za slobodan pristup informacijama, Komisija za hartije od vrijednosti – nemam ovaj dopis

<sup>98</sup> Intervju sa predstavnikom Uprave za spriječavanje pranja novca i finansiranja terorizma, 16. maj, 2014.

u nekom budućem periodu. Ukoliko se zadrži ovakav status CDA, potrebno je povećati vlasnički udio CBCG na 51%.

2. Proces privatizacije putem preuzimanja većinskog paketa akcija i dalje nije adekvatno uređen. Trenutni zakonski okvir ne omogućava zaštitu od zloupotreba i korupcije. Neophodno je uvesti kontrolu profesionalnog, a ne političkog tijela nad ovim procesom. Ovo je djelimično moguće postići **restruktuiranjem sastava Savjeta za privatizaciju**, u skladu sa mjerama iz Akcionog Plana za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, a djelimično i **uključivanjem dijela ovog procesa u okvire novog Zakona o tržištu kapitala i Zakona o preuzimanju akcionarskih društava**. Na ovaj način Komisija za hartije od vrijednosti, kao nezavisan i profesionalan organ, bi mogla da vrši kontrolu ovog procesa i spriječava eventualne zloupotrebe.

3. **Neophodno je ukloniti član 39 iz Zakona o preuzimanju akcionarskih društava**, jer se koncept prinudnog istiskivanja manjinskih akcionara kosi sa ustavnim načelima i osnovnim ljudskim pravima i slobodama.

4. **Uskladiti krivično zakonodavstvo** u oblasti manipulacije tržišta i insider trading-a, sa zahtjevima EU direktiva, te omogućiti da se kazni i podstrekivanje manipulacije tržišta, kao i sva lica uključena u insider trading, manipulacije tržištem i širenje lažnih informacija koje utiču na vrijednosti na tržištu kapitala.

5. Potrebno je **da CDA omogući veću transparentnost vlasničke strukture** i objavi bar 15 najvećih akcionara svakog akcionarskog društva, kao vodi evidenciju o vlasnicima kastodi računa, bar do momenta do kad kontrolu nad sprovođenjem Zakona o spriječavanju sukoba interesa ne preuzme nezavisna Agencija za borbu protiv korupcije.

6. Unaprijediti **statistiku vezanu za pranje novca na tržištu kapitala** – USPNiFT treba da vodi registar svih provjerenih transakcija na tržištu kapitala, u skladu sa preporukom iz tačke 38 preambule Direktive 2005/60/EC

7. Kako su banke dužne da vode evidenciju o transakcijama i da dostavljaju podatke vezano za klijente koji su definisani Smjernicama za analizu rizika radi spriječavanja pranja novca i finansiranja terorizma kod učesnika na tržištu hartija od vrijednosti, potrebno je **nadzirati ove evidencije, kod banaka u kojima ovakvi klijenti, ili sa njima povezana lica, imaju vlasničkog udjela**.

### III PREVENTIVNI MEHANIZMI – INTEGRITET I TRANSPARENTNOST

#### 1. Planovi integriteta i etički kodeksi

##### 1.1 Karakteristike institucionalnog i pravnog okvira

U okviru objavljene prošlogodišnje studije „Analiza efekata antikorupcijskih politika u Crnoj Gori 2012/2013“ CeMI je posebnu pažnju posvetio moralnim standardima i planovima integriteta pojedinca i društva i značaju koju borba protiv korupcije zasnovana na integritetu ima za dalju demokratizaciju cjelokupnog crnogorskog društva. To podrazumijeva napuštanje dominantno represivnog modela borbe protiv korupcije, odnosno uvođenje “sistema integriteta” koji bi bio zasnovan na etici, što nesumnjivo daje mnogo više rezultata i uspjeha u djelotvornoj borbi protiv korupcije i predstavlja mnogo efikasnije sredstvo smanjenja opsega korupcije u društvu. Uz činjenicu da Crna Gora nema ukorijenjenu kulturu i svijest o štetnosti i moralnoj dimenziji činjenja koruptivnih radnji, veliki značaj treba posvetiti buđenju svijesti i savjesti građana da sami ne čine radnje koje mogu stvarati korupcijske odnose, upravo kroz izradu i primjenu

pravno obavezujućih planova integriteta, koje trebaju biti institucionalno i stručno podržane.<sup>99</sup> Podsjećamo da planovi integriteta predstavljaju jedne od najmodernijih preventivnih metoda za ustanovljavanje legalnog i moralnog rada vladinih i drugih institucija u društvu, koja sprječava i suzbijaja mogućnosti za nastanak i razvoj korupcije u određenoj instituciji. Mogu se definisati kao skup pravnih i faktičkih mjera koje se planiraju i preduzimaju u cilju otklanjanja puteva korupcije i sprječavanja nastanka mogućnosti za korupciju u okviru organizacije kao cjeline, pojedinih organizacionih jedinica ili djelova organizacije i pojedinačnih radnih mjesta. "Plan integriteta je interni antikorupcijski dokument u kome je sadržan skup mjera pravne i praktične prirode kojima se sprječavaju i otklanjaju mogućnosti za nastanak i razvoj različitih oblika koruptivnog ponašanja u okviru organa kao cjeline, pojedinih organizacionih jedinica i pojedinačnih radnih mjesta, a koji nastaje kao rezultat samoprocjene izloženosti organa rizicima za nastanak i razvoj korupcije, nezakonitog lobiranja i sukoba interesa kao i izloženosti etički i profesionalno neprihvatljivim postupcima. Plan integriteta cjelovitim i proaktivnim pristupom, sistematskom procjenom podložnosti rizicima, prihvatanjem i sprovođenjem adekvatnih mjera omogućava državnim službenicima i namještenicima da na kontrolisan način prihvataju i sprovode punu odgovornost za svoj integritet kako bi dodatno unaprijedili i ojačali mjere za efikasnije sprječavanje i suzbijanje korupcije, drugih nezakonitih i neetičkih pojava."<sup>100</sup>

Zakon o državnim službenicima i namještenicima<sup>101</sup> koji je počeo da se primjenjuje od januara 2013. godine, predviđa obavezu državnih organa da izrade planove integriteta. Naime, članom 68 Zakona o državnim službenicima i namještenicima predviđeno je da, na osnovu procjene podložnosti određenih radnih mjesta za nastanak i razvoj korupcije i drugih oblika pristrasnog postupanja državnih službenika, odnosno namještenika na određenim poslovima, svaki državni organ donese plan integriteta koji sadrži mjere kojima se sprječavaju i otklanjaju mogućnosti za nastanak i razvoj korupcije. Ujedno, ovaj Zakon obavezuje organ uprave, nadležan za poslove antikorupcije, da donese Smjernice za donošenje planova integriteta državnih organa. Organ koji je preuzeo odgovornost da izvještava Vladu o broju organa koji su sproveli obaveze vezane za planove integriteta kroz Akcioni plan za sprovođenje Strategije borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2013-2014. godine<sup>102</sup> je UAI. Ova ustanova je preuzela odgovornost konsultativne pomoći organima kod izrada planova integriteta. Akcioni plan predviđa i obavezu organa uprave koji je nadležan za poslove antikorupcije, da donese Smjernice za donošenje planova integriteta državnih organa.

Smjernice za pripremu plana integriteta usvojilo je Ministarstvo pravde 31. januara 2013. godine, u skladu sa zakonskom obavezom definisanom u članu 68 Zakona o državnim službenicima i namještenicima.<sup>103</sup> Na osnovu ovih Smjernica, državni organi pripremaju planove integriteta. Ovom zakonskom odredbom je ujedno propisano da državni organi imenuju državnog službenika, koji je odgovoran za pripremu i sprovođenje plana integriteta.

Međutim, iako je obaveza usvajanja planova integriteta u svim organima državne uprave jasno definisana Zakonom o državnim službenicima i namještenicima, pri čemu je potvrđena i u inoviranom Akcionom planu za sprovođenje strategije borbe protiv korupcije i organizovanog

99 Grupa autora „Analiza efekata antikorupcijskih politika u Crnoj Gori 2012/2013“, Centar za monitoring i istraživanja, Podgorica, septembar 2013, str. 52-64

100 Informacija o primjeni Zakona o državnim službenicima i namještenicima (Slubeni list Crne Gore br. 39/11 i 66/12), Ministarstvo unutrašnjih poslova, Podgorica, decembar 2013. godine, str. 21

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

102 Akcioni plan za sprovođenje strategije borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2013 – 2014. godine [http://www.antikorupcija.me/index.php?option=com\\_phocadownload&view=category&id=7:&Itemid=91](http://www.antikorupcija.me/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=7:&Itemid=91)

103 Smjernice za izradu plana integriteta usvojene od strane Ministarstva pravde Crne Gore mogu se preuzeti sa linka: [http://www.antikorupcija.me/index.php?option=com\\_phocadownload&view=category&id=31:integritet-smjernice-i-obraci](http://www.antikorupcija.me/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=31:integritet-smjernice-i-obraci)

kriminala za period 2013-2014. godine, ovu obavezu nijesu ispunile mnoge institucije. Ministarstvo unutrašnjih poslova Crne Gore je u Informaciji o primjeni Zakona o državnim službenicima i namještenicima, usvojenoj decembra 2013. godine, navelo da ne postoje podaci koliko organa je usvojilo plan integriteta i na taj način ispoštovalo zakonsku obavezu definisanu članom 68. Zakona o državnim službenicima i namještenicima. Ministarstvo unutrašnjih poslova ovakvo stanje obrazlaže činjenicom da Zakonom nije propisana obaveza da o donošenju planova integriteta obavijeste Upravu za antikorupcijsku inicijativu.

Shodno CeMI-jevim istraživačkim nalazima i intervjuima sa nadležnim institucijama, rukovodioci državnih organa su odredili 67 menadžera integriteta u periodu do maja 2014. godine. Planove integriteta su usvojile 26 institucija, u odnosu na ukupan broj od 102 državna organa identifikovana shodno Uredbi o organizaciji i načinu rada državne uprave, Zakonu o sudovima i Zakonu o državnom tužilaštvu.<sup>104</sup>

U cilju realizacije obaveze iz člana 68. Zakona o državnim službenicima i namještenicima Uprava za antikorupcijsku inicijativu, kao organ koji je zadužen za praćenje sprovođenja planova integriteta, izradila je obrazac i nacrt plana integriteta koji pomaže ostalim organima državne uprave u procesu definisanja svojih planova integriteta.<sup>105</sup> U cilju postizanja što kvalitetnije implementacije ovih Smjernica, Uprava je sprovela više obuka predstavnicima crnogorskih institucija, koje su zaduženi za njihovo definisanje. Naime, u okviru IPA 2010 projekta, čiji je nosilac bila Uprava za antikorupcijsku inicijativu, uz pomoć njemačkih eksperta, sprovedene su 4 dvodnevne obuke za menadžere integriteta, odnosno 75 državnih službenika. Ujedno, predstavnici Uprave za antikorupcijsku inicijativu su organizovali više konferencija i okruglih stolova na temu izrade i primjene planova integriteta državnim službenicima i namještenicima, nosiocima pravosudnih i drugih funkcija u Crnoj Gori.

Takođe, Uprava je pripremila Priručnik pod nazivom „Integritet ili korupcija - pitanja i odgovori“, u saradnji sa Upravom za kadrove, Osnovnim sudom u Podgorici, Ministarstvom unutrašnjih poslova i Upravom za nekretnine, namijenjen državnim službenicima i namještenicima. Priručnik obrađuje pet tematskih cjelina: Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Zakon o radu, Krivični zakonik, Prevenciju korupcije i Etički kodeks državnih službenika i namještenika. Cilj priručnika je da se kroz praktična pitanja i odgovore, službenicima predoče pravila etičnog ponašanja i zakonske obaveze po tom pitanju tj. kako da prepoznaju ili reaguju u slučaju da sumnjaju u postojanje korupcije ili bilo kog drugog oblika neetičnog i neprofesionalnog ponašanja u institucijama.

Uprava za kadrove Crne Gore je, u okviru programa “Prevencija korupcije/planovi integriteta”, u saradnji sa Upravom za antikorupcijsku inicijativu, održala niz obuka za državne službenike i namještenike i to:

- 7 obuka o pripremi planova integriteta (izrada, usvajanje i sprovođenje planova integriteta), od kojih je 5 održano za 100 državnih službenika, a 2 za 44 predstavnika lokalne samouprave;
- 2 obuke o preventivnim mehanizmima u borbi protiv korupcije za 60 državnih službenika, kao i jednu obuku pod nazivom “Planovi integriteta” za 11 predstavnika rukovodno-ekspertskog kadra u državnim organima.

Veoma značajna kampanja Uprave za antikorupcijsku inicijativu, usmjerene na povećanje svijesti građana o značaju borbe protiv korupcije, je kampanja „Ni centa za mito”. Ujedno, veoma značajno je distribuiranje 50.400 flajera – “novčanica sa nultom valutom”, distribuiranje oko 104.000 lifleta kroz dnevnu štampu sa brojevima svih državnih organa kojima se može prijaviti korupcija. U toku proteklih godinu dana, postavljen je 21 bilbord u 18 opština i pokrenuta

104 Intervju realizovan sa direktorkom Uprave za antikorupcijsku inicijativu, gospođom Vesnom Ratković 14. maja 2014. godine

105 Obrazac i nacrt plana integriteta se može preuzeti sa zvaničnog sajta Uprave za antikorupcijsku inicijativu: [http://www.antikorupcija.me/index.php?option=com\\_phocadownload&view=category&id=31:integritet-smjernice-i-obraci](http://www.antikorupcija.me/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=31:integritet-smjernice-i-obraci)

Facebook stranica kampanje “Ni centa za mito”. Dizajnirano je i odštampano 120 postera i 55 City light postera koji su postavljeni u nekoliko opština širom Crne Gore. Nadalje, odštampan i distribuiran 16. broj Biltena UAI „Antikorupcija“ na crnogorskom (800 primjeraka) i engleskom jeziku (250 primjeraka).

\*\*\*\*\*

Planovi integriteta predstavljaju veoma efikasne mehanizme za unapređenje integriteta institucija, kao i jačanje institucionalnih kapaciteta zaštite organizacije od koruptivnih uticaja na obavljanje njenih djelatnosti. Usvajanje planova integriteta je veoma značajno za unaprjeđivanje i ojačavanje preventivnih mehanizama, podsticanje svjesnosti o osjetljivim aktivnostima, stvarajući mogućnosti većeg integriteta institucije što u velikoj mjeri povećava efikasnost, kvalitet, poštovanje i povjerljivost u institucije sistema. Uz pomoć prevencije korupcije, oni omogućavaju sprječavanje stvaranja osnova i uslova pogodnih za izvođenje koruptivnih radnji.<sup>106</sup>

Svakako da planovi integriteta, kao preventivni metodi za ustanovljavanje legalnog i moralnog rada vladinih i drugih institucija u društvu nijesu dovoljni u borbi protiv pojave i širenja korupcije. Ali, u kombinaciji sa zakonskim regulisanjem tokova u društvu koji su podložni koruptivnim radnjama, predstavljaju najefikasnije mehanizme borbe protiv koruptivnih radnji. Zato je usvajanje planova integriteta veoma značajan korak u pravcu usvajanja sistema borbe protiv korupcije zasnovanog na integritetu, što govori o napuštanju dominantno represivnog modela borbe protiv korupcije i uvođenje “sistema integriteta” zasnovanog na etici. Ipak, imajući u vidu da je samo jedna četvrtina institucija usvojila planove integriteta, u Crnoj Gori se još uvijek plan integriteta ne koristi kao važna antikorupcijska mjera, koja treba da predstavlja rezultat procjene izloženosti određene institucije rizicima za nastanak i razvoj korupcije, odnosno preduzimanje etički i profesionalno neprihvatljivih aktivnosti.

Uz planove integriteta, veoma značajno mjesto zauzimaju i **etički kodeksi** koji predstavljaju skup standarda i pravila ponašanja državnih službenika i namještenika u cilju očuvanja, afirmacije i unapređenja dostojanstva i ugleda državnih službenika i namještenika i jačanja povjerenja građana u rad državnih organa.<sup>107</sup> Budući da svako neetično i neprihvatljivo ponašanje i postupanje službenika narušava integritet i predstavlja rizik od korupcije, svaki državni službenik ili namještenik je dužan da se pridržava Etičkog kodeksa državnih službenika i namještenika, odnosno posebnog kodeksa ukoliko je usvojen.

Naime, Etički kodeks državnih službenika i namještenika usvojen je marta 2012. godine („Sl. list CG”, br. 20/2012), a stupio je na snagu 1. januara 2013. godine.<sup>108</sup> Etičkim kodeksom je predviđena obaveza osiguranja mehanizama za primjenu kodeksa kroz rad disciplinskih organa, kao i periodične provjere poštovanja kodeksa kako bi se osiguralo da servisno-orjentisana državna uprava izgradi povjerenje građana kao korisnika usluga. Etički kodeks utvrđuje etičke standarde i pravila ponašanja državnih službenika i namještenika u ministarstvima, organima uprave, službi Predsjednika Crne Gore, Skupštine Crne Gore, Vlade Crne Gore, Ustavnom sudu Crne Gore i Državnom tužilaštvu. Ujedno, etički kodeks se primjenjuje na zaposlene u Fondu penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore, Fondu za zdravstveno osiguranje Crne Gore, Zavodu za zapošljavanje Crne Gore, Fondu rada i Agenciji za mirno rješavanje radnih sporova. Etičkim kodeksom je ujedno predviđeno da se za službenike pojedinih državnih organa, polazeći od etičkih standarda i pravila ponašanja utvrđenih etičkim kodeksom, u zavisnosti od prirode i specifičnosti poslova, može utvrditi poseban etički kodeks ponašanja.<sup>109</sup> Cilj usvajanja Etičkog

106 Grupa autora „Analiza efekata antikorupcijskih politika u Crnoj Gori 2012/2013“, Centar za monitoring i istraživanja, Podgorica, septembar 2013, str. 52-64

107 Grupa autora, „Integritet ili korupcija - pitanja i odgovori“, IPA 2010 Tvining projekat “Podrška implementaciji antikorupcijske strategije i akcionog plana”, Podgorica, 2014. godine, str. 19

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

109 Ova obavezana je predviđena članom 20 Etičkog kodeksa. Tako se u Upravi carina primjenjuje poseban Etički kodeks carinskih službenika i namještenika čiju implementaciju prati Etički odbor, u cilju uspostavljanja mehanizama prevencije i otkrivanja korupcije i konflikta interesa među službenicima Uprave carina. Takođe, Etički

kodeksa je očuvanje, afirmacija i unapređenje dostojanstva i ugleda državnih službenika i namještenika i jačanje povjerenja građana u rad državnih organa. Shodno ovim pravilima, službenik je dužan da vrši poslove u državnom organu na način da ne umanja svoj ugled i ugled državnog organa, kao i da obezbijedi ostvarivanje prava, poštovanje integriteta i dostojanstva građana.

Povreda odredaba Etičkog kodeksa povlači disciplinsku odgovornost državnog službenika i smatra se lakšom povredom službene dužnosti. Zbog kršenja i povrede etičkih standarda službenici se mogu pisanim putem obratiti neposrednom rukovodiocu, starješini organa ili menadžeru integriteta. Pri tom, ukoliko postoje činjenice i okolnosti koje ukazuju na povredu službene dužnosti, neposredni rukovodilac je obavezan da podnese predlog za pokretanje disciplinskog postupka starješini organa, koji je dužan da ga pokrene.

U skladu sa etičkim kodeksom, predviđeno je osnivanje Etičkog odbora, koji je zadužen za praćenje primjene samog kodeksa. Odbor čine četiri predstavnika: tri predstavnika zaposlena u oblasti pravosuđa, državne uprave, Službe Skupštine Crne Gore i jedan predstavnik reprezentativne sindikalne organizacije. Sve pomenute članove imenuje Vlada, na prijedlog državne uprave shodno odredbama Poslovnika o radu Etičkog odbora koji je usvojen na osnovu člana 18 stav 4 Etičkog kodeksa državnih službenika i namještenika (Službeni list CG, broj 20/2012).<sup>110</sup> Iako je osnovan marta 2013. godine, Odbor se do jula 2014. godine sastao nekoliko puta. Shodno Pravilniku o radu Etičkog odbora, Odbor se sastaje po potrebi, ali najmanje jednom mjesečno. Ujedno, nadležnosti Odbora su jasno definisane. Etički odbor, na osnovu nadležnosti utvrđenih Etičkim kodeksom daje mišljenje o pritužbama na ponašanje službenika u državnom organu; daje mišljenja u vezi sa primjenom ovog etičkog kodeksa; prati primjenu, inicira izmjene i dopune propisa u oblasti službeničke etike; promovise etičke standarde i pravila ponašanja u državnim organima.<sup>111</sup>

Ono što je posebno značajno jeste da Etički odbor na svojim sjednicama daje mišljenje o pritužbama na ponašanje službenika u državnim organima, pri čemu se mišljenje dostavlja podnosiocu pritužbe i starješini organa u kojem je zaposlen službenik na koga se pritužba odnosi. Mišljenja o pritužbama donose se većinom glasova ukupnog broja članova Etičkog odbora. Dakle, pritužbom se inicira postupak radi utvrđivanja povrede etičkih standarda i pravila ponašanja utvrđenih Etičkim kodeksom, dok sam disciplinski postupak pokreće starješina državnog organa na prijedlog neposrednog rukovodioca. Slično zaključku koji je CeMI defenisao u prošlogodišnjoj „Analizi efekata antikorupcijskih politika u Crnoj Gori 2012/13“, i dalje za crnogorske državne organe nije karakteristično sprovođenje disciplinskih postupaka u slučajevima povrede etičkih standarda i pravila ponašanja utvrđenih kodeksima. Naime, sprovođenje disciplinskih postupaka i izricanje disciplinskih mjera u slučajevima kršenja navedenih pravila i standarda, posebno onih u slučajevima koruptivnih radnji, je prava rijetkost.<sup>112</sup> Sa druge strane, u izvještajnom periodu nije bilo pritužbi građana na ponašanje službenika u državnom organu kao ni pritužbi službenika na ponašanje drugih službenika u državnom organu.<sup>113</sup>

Shodno Akcionom planu za sprovođenje Programa borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala, predviđena je obaveza državnih organa da pripremaju godišnje izvještaje o primjeni

---

kodeks Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama je na snazi od 2010. godine.

110 Poslovnik o radu Etičkog odbora, usvojen sa sjednici Etičkog odbora 01.04.2013. godine

111 Član 19 Etičkog kodeksa.

112 Uprava Carina je u izvještajnom periodu, postupajući po prijedlozima Disciplinske komisije, oslobodila 1 službenika disciplinske odgovornosti, za 5 službenika je pokrenut disciplinski postupak do pravosnažnog okončanja krivičnog postupka i za 10 službenika je izrečena disciplinska mjera.

113 Šesti Izvještaj o realizaciji mjera iz Akcionog plana za sprovođenje strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, Nacionalna komisija za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, Pogdorica, 2013.

etičkih kodeksa. Iako su se prva objavljivanja očekivala početkom 2014. godine, do objavljivanja ovih izvjetaja nije došlo.

U cilju obučavanja službenika i namještenika na lokalnom i centralnom nivou o etičkom kodeksu, Akcionim planom za sprovođenje Programa borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala predviđeno je sprovođenje više programa obuka, uz obavezivanje poštovanja pravila definisanih Etičkim kodeksom koji se odnosi na potpisivanje izjave o prihvatanju Etičkog kodeksa, prilikom zapošljavanja. Ove obuke u najvećoj mjeri sprovodi Uprava za kadrove u cilju unapređenja znanja polaznika u oblasti etike, odgovarajućeg odnosa prema ljudskim resursima i poslovne organizacije, upoznavanja sa standardima poslovnog ponašanja, podizanja kvaliteta komunikacije zaposlenih i stvaranja pozitivnog poslovnog ambijenta.<sup>114</sup>

## 1.2 Preporuke

U cilju usvajanja sistema borbe protiv korupcije zasnovanog na integritetu i definitivnog napuštanja dominantno represivnog modela borbe protiv korupcije, što je u tradiciji svih savremenih demokratskih društava, ključna preporuka CeMI-ja u ovoj oblasti, shodno i ranijim nalazima i studijama, jeste usvajanje sveobuhvatnog zakona o integritetu kojim bi se jasno definisala obaveza svih državnih organa da izrade planove integriteta. To je posebno važno u kontekstu procjena izloženosti datih institucija rizicima za nastanak i razvoj korupcije, kao i za preduzimanje etički i profesionalno neprihvatljivih aktivnosti i djelatnosti.

Imajući u vidu da su planove integriteta usvojile 26 od ukupno 102 državne institucije, neophodno je zakonsku obavezu, definisanu Zakonom o državnim službenicima i namještenicima, realizovati shodno rokovima definisanim akcionim godišnjim planovima. Pri tom, u cilju postizanja njihove efikasnije primjene i konkretnih učinaka, veoma je značajno ojačati kako planove integriteta, tako i etičke kodekse, sa stanovišta definisanja nadležnosti za izricanje prekršaja i adekvatnih sankcija za njih. Neophodno je i osnaživanje kapaciteta i nadležnosti djelovanja Etičkog odbora, kao i dosljedno poštovanje etičkih kodeksa u institucijama, čijim usvajanjem se ima za cilj pružanje doprinosa izgradnji povjerenja između državnih službenika i građana, jačanje uloge i odgovornosti nosilaca javnih funkcija i zaposlenih u lokalnoj samoupravi, kao i uspostavljanje efikasnog mehanizma u borbi protiv korupcije na državnom nivou. Kako bi se uspostavili adekvatni mehanizmi borbe protiv korupcije, veoma je važno posebnu pažnju posvetiti izradi i primjeni planova integriteta i etičkih kodeksa budući da one moraju biti institucionalno i stručno podržane, ali i, shodno posebnosti državnih organa, prilagođene potrebama pojedinačnih institucija.<sup>115</sup>

Posebno značajna oblast za borbu protiv korupcije i napuštanje dominantno represivnog modela borbe protiv korupcije i uvođenje "sistema integriteta" zasnovanog na etici, koji predstavlja mnogo djelotvornije sredstvo smanjenja opsega korupcije u društvu jeste jačanje institucionalnog okvira za borbu protiv korupcije. Shodno višegodišnjim preporukama CeMI-ja, koje su nalaze i u Akcionom planu za Poglavlje 23 u okviru pregovaračkih procesa sa Evropskom unijom,<sup>116</sup> jačanje institucionalnog

114 Program stručnog usavršavanja državnih službenika i namještenika 2013/14, Uprava za kadrove, Podgorica, 2013, str. 72.

115 Neophodno je voditi računa da planovi sadrže ocjene izloženosti institucije korupciji, opis radnih procesa, načina odlučivanja i izloženosti radnih mjesta koruptivnim radnjama, kao i definisanje preventivnih mjera za sprječavanje korupcije. Vidjeti više u: Grupa autora „Analiza efekata antikorupcijskih politika u Crnoj Gori 2012/2013“, Centar za monitoring i istraživanja, Podgorica, septembar 2013, str. 52-64

116 Shodno preporukama sadržanim u Akcionom planu za 23, a u cilju daljeg unapređenja, jačanja i konkretizovanje koordinacije u oblasti prevencije, kao i sprovođenja ovoga cilja, pristupilo se osnivanju novog, efikasnijeg i djelotvornijeg antikorupcijskog organa, zasnovanog na zakonu. U tom smislu, osniva se Agencija za antikorupciju kao nezavisno i samostalno antikorupcijsko tijelo (u skladu sa članom 6 UNCAC-a i ACA standardima) koje objedinjuje postojeće nadležnosti UAI, KSSI kao i nadležnosti DIK-a u dijelu kontrole finansiranja političkih partija i izbornih kampanja, te nadležnosti Nacionalne Komisije za sprovođenje strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala.



okvira za borbu protiv korupcije treba da predstavlja ključni prioritet daljeg razvoja i napretka u ovoj oblasti. Shodno tome, donešen je nacrt Zakona o sprječavanju korupcije, koji predviđa veću nezavisnost, veća istražna ovlaštenja i šire nadležnosti nove Agencije za borbu protiv korupcije, u odnosu na prethodne institucije koje su se bavile borbom protiv korupcije, te na adekvatniji način reguliše definisanje mehanizama za borbu protiv korupcije. Naime, nacrt Zakona o sprječavanju korupcije, predviđa osnivanje Agencije, koja će imati i veće istražne mogućnosti, jača ovlaštenja i nadležnosti koje se odnose na koordinaciju, nadzor nad donošenjem i praćenje sprovođenja strateških dokumenata za borbu protiv korupcije sa pratećim akcionim planovima, koordinaciju i nadzor nad donošenjem i sprovođenjem planova integriteta, kao i na definisanje i sprovođenje sankcija u slučaju njihovog kršenja, zaštitu lica koja prijavljuju korupciju i iniciranje zaključivanja međunarodnih ugovora i izmjene propisa u cilju pune primjene međunarodnih antikorupcijskih standarda.

## 2. Zaštita lica koja prijavljuju korupciju

### 2.1 Karakteristike institucionalnog i pravnog okvira

Za proces otkrivanja i procesuiranja različitih krivičnih djela sa obilježjima korupcije, posebno onih koji se teško otkrivaju i dokazuju, veoma važan segment predstavljaju mehanizmi zaštite lica koja prijavljuju korupciju, tzv. „zviždači“.<sup>117</sup> „Zviždači“ imaju izuzetno značajnu ulogu u procesu otkrivanja i suzbijanja koruptivnih djela, zbog čega savremene demokratske države zakonom garantuju njihovu zaštitu, posebno zaštitu na poslu od otkaza ili eventualnog zlostavljanja od strane poslodavca.

Shodno važećoj pravnoj regulativi u Crnoj Gori, osoba koja ima saznanje ili sumnju da je izvršeno krivično djelo sa obilježjem korupcije, ili koje može dati podatke od interesa za otkrivanje krivičnih djela korupcije i njihovih izvršilaca, u skladu sa zakonom, može podnijeti prijavu i dati podatke nadležnim organima, odnosno službenicima ovlaštenim za primanje prijave o korupciji.<sup>118</sup> U Crnoj Gori, korupciju je moguće prijaviti mnogobrojnim institucijama među kojima: Upravi za antikorupcijsku inicijativu<sup>119</sup> i Upravi policije (telefonom, faksom, poštom, email-om, on line na portalu ili neposredno u prostorijama navedenih institucija), dok druge institucije imaju otvorene telefonske linije posredstvom kojih građani mogu prijaviti slučajeve korupcije. Među tim institucijama spadaju: Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo prosvjete i sporta, Sudski savjet, Vrhovno državno tužilaštvo, Uprava carina, Poreska uprava, Uprava za igre na sreću, Direkcija za javne nabavke, Investiciono-razvojni fond Crne Gore, Nacionalna komisija za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala.

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

- Zakon o državnim službenicima i namještenicima<sup>120</sup> garantuje zaštitu svih lica koja prijavljuju krivična djela sa obilježjima korupcije. Ta zaštita predviđa zaštitu otkrivanja identiteta neovlaštenim licima i zaštitu od zlostavljanja, uskraćivanja ili ograničavanja prava koja zaposlenim licima garantuje zakon. Zakon ujedno obezbjeđuje zaštitu, u skladu sa posebnim propisima o zaštiti svjedoka, u slučaju da je osoba izložena stvarnoj i ozbiljnoj opasnosti po život, zdravlje, fizički integritet, slobodu ili imovinu (član 79);
- Isti vid zaštite predviđen je i za zaposlene van državne uprave kroz odgovarajuće odredbe Zakona o radu. Naime, Zakon o radu, kao i Izmjene i dopune Zakona o radu<sup>121</sup> predviđaju

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

118 Grupa autora „Analiza efekata antikorupcijskih politika u Crnoj Gori 2012/2013“, Centar za monitoring i istraživanja, Podgorica, septembar 2013, str. 52-64

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

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

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

zaštitu svih lica koja su u radnom odnosu, pri čemu nijesu eksplicitno navedeni mehanizmi i načini zaštite po osnovu prijavljivanja slučajeva korupcije;

- Strategija za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2010-2014. godine, kao i Akcioni plan za njenu implementaciju za period 2013-2014. godine predviđaju aktivnosti za poboljšanje mehanizama i mjera za zaštitu lica koja prijavljuju korupciju. Na osnovu Inoviranog Akcionog plana za sprovođenje Programa borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala, Uprava policije je 2008. godine usvojila Stručno uputstvo o procedurama za prijavu krivičnih djela sa elementima korupcije i zaštiti lica koja prijavljuju ova djela Upravi policije kojim se bliže uređuju procedure prijavljivanja krivičnih djela sa elementima korupcije Upravi policije, postupanje ovlašćenog policijskog službenika po prijavama o korupciji, zaštita građana koji prijavljuju korupciju i način promovisanja procedure i zaštite. Lice koje prijavljuje korupciju Upravi policije to može uraditi na više načina: pismeno ili usmeno, putem pošte, telefona, faksa, elektronskim putem ili na drugi način. Shodno odredbama ovog Uputstva, ovlašćeni policijski službenik je takođe dužan da zaštiti kako identitet lica koje prijavljuje korupciju, tako i sadržaj prijave i preduzme sve neophodne mjere na zaštiti takvih lica. Pri tom, ovlašćeni policijski službenik se mora pridržavati sljedećih načela: poštovanja ljudskih prava i dostojanstva lica; zakonitosti; podsticanja lica da prijavljuju korupciju; tajnosti i povjerljivosti; zabrane upotrebe podataka suprotno svrsi za koju su prikupljeni i efikasnosti i racionalnosti u radu. Ovlašćeni službenik, u pogledu zaštite osobe koja prijavljuje krivično djelo korupcije, obavezan je da: zaštiti identitet lica koje prijavljuje korupciju; zaštiti sadržaj prijave, odnosno podatka o korupciji; preduzme hitnu bezbjednosnu procjenu prijetnje usmjerene na lice koje prijavljuje korupciju; zaštiti od ugrožavanja i nedostojnih uticaja osobu koja prijavljuje korupciju ili je otkrilo informacije o tome; preduzme u skladu sa zakonom mjere na zaštiti lica, ukoliko utvrdi da je prijetnja osnovana; preduzme mjere za zaštitu svjedoka u skladu sa posebnim zakonom.

Takođe, Akcionim planom za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2013-2014. godine definisana je obaveza izvještavanja o polugodišnjoj analizi primjene regulative koja se odnosi na zaštitu lica koja prijavljuju korupciju, a koja podrazumijeva informacije o broju prijave koruptivnih radnji iz privatnog i javnog sektora, broju pokrenutih istraga, broju podignutih optužnica, pravosnažnih sudskih presuda, kao i broju lica koja su zbog prijavljivanja korupcije snosila posljedice;

- U skladu sa Akcionim planom za poglavlje 23 donešen je Nacrt Zakona o sprječavanju korupcije koji obuhvata i oblast zaštite zviždača. Nacrt Zakona o sprječavanju korupcije obuhvata i oblast zaštite zviždača kojim se predviđa zaštita „zviždača“ koji savjesno obavijeste o ugrožavanju ili povredi javnog interesa na radnom mjestu odnosno instituciji u kojoj radi; izricanje privremenih zaštitnih mjera kojima se suspenduju akti i radnje nad „zviždačem“ do okončanja postupka. Nacrtom je predviđeno da je buduća Agencija za borbu protiv korupcije eksterna instanca kojoj zviždači mogu direktno da podnesu prijavu o postojanju sumnji o ugrožavanju javnog interesa, iz razloga kada to predviđa Zakon kojim će se centralizovati preventivne aktivnosti na planu suzbijanja korupcije. Na ovaj način se razrađuju odredbe koje su već uopšteno propisane u Zakonu o radu i Zakonu o državnim službenicima i namještenicima.

Uprava za antikoruptionsku inicijativu i druge nadležne institucije u Crnoj Gori sprovode kampanje u cilju ohrabivanja građana da učestvuju u borbi protiv korupcije, upoznavajući ih sa načinima na koje mogu prijaviti korupciju nadležnim organima. Cilj kampanja je da se postigne aktivnije učešće građana u borbi protiv korupcije i podigne nivo javne svijesti o tom problemu. Kampanje

se sprovode na način što se izrađuju i distribuiraju informativni materijali, postavljaju bilbordi, vrši oglašavanje u dnevnim novinama, organizuju gostovanja na radio i TV emisijama.<sup>122</sup>

Ipak, u Crnoj Gori se građani veoma teško odlučuju da obavještavaju nadležne institucije o koruptivnim djelima o kojima su oni informisani, zbog čega je veoma značajno da oblast zaštite lica koja prijavljuju korupciju bude regulisana jasnim nacionalnim propisima, usklađenim sa međunarodnim standardima.<sup>123</sup> Naime, nacrt Zakona o sprječavanju korupcije obuhvata i oblast zaštite zviždača, ali njime nije na precizan i sveobuhvatan način regulisan položaj i zaštita zviždača u Crnoj Gori. Naime, Nacrt zakona ne sadrži jasna pravila za unutrašnje prijavljivanje ugrožavanja javnog interesa, sigurnosne procedure za zaštitu zviždača, uslove, načine, postupak za ostvarivanje prava na zaštitu, kao i prava na nagradu. Način kako su definisani pojedini izrazi i pojmovi u tekstu Nacrta zakona stvara ujedno i rizik od otežane primjenjivosti u praksi, kao i eventualnih zloupotreba.

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

Takođe, jedna od mjera iz Akcionog plana za sprovođenje strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala je bila obaveza sačinjavanja analize primjene regulative koja se odnosi na zaštitu lica koja prijavljuju korupciju od uspostavljanja pravnog okvira do danas sa informacijama o ključnim problemima u primjeni regulative, broju prijavi iz privatnog sektora, broju prijavi iz državne uprave, broju pokrenutih istraga, broju podignutih optužnica, broju pravosnažnih sudskih presuda, broju lica koja su zbog prijavljivanja korupcije snosila posledice, uključujući i podatke o broju i vrsti izrečenih sankcija protiv tih lica, broju sankcionisanih rukovodilaca koji koriste mjere zastrašivanja, ograničavanja ili kažnjavanja službenika koji ukažu na korupciju, vrsti i visini izrečenih sankcija za rukovodice. Ni ova mjera iz Akcionog plana nije realizovana.

Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave ("Sl. list Crne Gore", broj 5/12 od 23. januara 2012. godine), Uprava za antikorupcijsku inicijativu zadužena je za poslove prikupljanja podataka o prijavama korupcije od organa koji primaju prijave. Shodno Izvještaju o broju prijavi o korupciji Uprave za antikorupcijsku inicijativu, u izvještajnom periodu 12 državnih institucija, koje imaju otvorene telefonske linije ili na drugi način primaju prijave korupcije, primile su

---

122 Uprava za antikorupcijsku inicijativu sprovodi kampanju „Ni centa za mito“ u okviru Tvining projekta IPA 2010 pod nazivom „Podrška implementaciji antikorupcijske Strategije i Akcionog plana“. Uprava za kadrove razvija program obuka na temu borbe protiv korupcije, sa posebnim osvrtom na zaštitu građana koji prijavljuju koruptivne radnje.

123 Kada je riječ o međunarodnim propisima iz ove oblasti, treba imati u vidu član 33 Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije koji definiše zaštitu lica koja prijavljuju koruptivne radnje, kao i član 22 Krivičnopravne konvencije Savjeta Evrope o korupciji predviđa zaštitu saradnika i svjedoka. Posebno je značajan Pravni vodič za sprovođenje Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije koji navodi da "dok god se ljudi ne budu osjećali slobodni da svjedoče i prijavljuju svoja iskustva ili saznanja vlastima, svi ciljevi Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije će biti ugroženi". Shodno tome, države potpisnice imaju obavezu da preuzmu neophodne mjere kako bi spriječili potencijalnu odmazdu ili zastrašivanje svjedoka, žrtava ili stručnjaka. Države se takođe podstiču da usvoje pravila kojima bi se osnažila zaštita lica koja prijavljuju korupciju nadležnim organima. Pri tom, preporučuje se da mehanizmi zaštite svjedoka, stručnjaka i ostalih osoba koji prijavljuju korupciju, uključujući državne službenike, zaposlene i ostale građane budu sadržani u zakonu kojim se reguliše zaštita lica koja prijavljuju korupciju (tzv zviždača) i zaštita svjedoka.

ukupno 118 prijava i to: Ministarstvo prosvjete 9, Vrhovno državno tužilaštvo 56, Uprava policije 6, Uprava carina 4 i Uprava za antikorupcijsku inicijativu 43 prijave o koruptivnim radnjama. Navedenim institucijama prijave su najčešće dostavljane neposredno (51), poštom (31), telefonom (21), elektronskim putem (12) i na druge načine (3). Od ukupnog broja prijava o koruptivnim radnjama, u 97 slučajeva podnosioci prijava nijesu željeli da kriju svoj identitet, a samo 21 prijave su podnijete od strane anonimnih lica. Oblasti na koje se prijave o korupciji i drugim nezakonitim radnjama odnose su: državna uprava (28), lokalna samouprava (24), privatni sektor (21), pravosuđe (15), obrazovanje (15), zdravstvo (4), promet nekretninama (4), javne nabavke (2) i druge oblasti (6). Uzimajući u obzir opštine u Crnoj Gori, najviše prijava bilo je u Podgorici 17. U Baru je bilo 14, Beranama 12, Budvi 11, Kotoru 10, Bijelom Polju devet. U Cetinju, Ulcinju i Herceg Novom po osam, Tivtu sedam, Nikšiću pet, Plavu tri, Danilovgradu dvije, dok je u Rožajama bila jedna prijava.<sup>124</sup>

## 2.2 Preporuke

S obzirom na činjenicu da sistemska zaštita lica koja prijavljuju korupciju u Crnoj Gori ne postoji, od ključnog značaja je usvajanje jednog sveobuhvatnog zakona koji će regulisati ovu oblast. Naime, zakonodavstvo o zaštiti "zviždača" treba da bude sveobuhvatno, s obzirom da drugim zakonima koji tretiraju ovu materiju nije na odgovarajući način riješena njihova zaštita. Nacrt novog Zakona o sprječavanju korupcije koji obuhvata i oblast zaštite "zviždača" treba da u potpunosti tretira zaštitu unutrašnjeg kao i spoljašnjeg prijavljivanja zviždača. Međutim, nacrtom zakona o sprječavanju korupcije nije na precizan i sveobuhvatan način regulisan položaj i zaštita zviždača u Crnoj Gori. Naime, Nacrt zakona ne sadrži jasna pravila za unutrašnje prijavljivanje ugrožavanja javnog interesa, sigurnosne procedure za zaštitu zviždača, uslove, načine, postupak za ostvarivanje prava na zaštitu. Takođe, definicije koje se navode u tekstu Nacrta otvaraju rizik od otežane primjenjivosti u praksi, naročito uzme li se u obzir neusklađenost sa zakonima na osnovu kojih se vrši unutrašnje prijavljivanje, te brojne mogućnosti različitog tumačenja, što je izrazito nepovoljna okolnost u praktičnoj primjeni Zakona.

Sa druge strane, iako Uprava za antikorupcijsku inicijativu i druge nadležne institucije u Crnoj Gori već nekoliko godina sprovode nekoliko antikorupcijskih kampanja u cilju ohrabriranja građana da učestvuju u borbi protiv korupcije, upoznavajući ih sa načinima na koje mogu prijaviti korupciju nadležnim organima, u Crnoj Gori se građani veoma teško odlučuju da obavještavaju nadležne institucije o koruptivnim djelima o kojima su oni informisani. Razloge za to možemo naći kako u nejasnom definisanju nacionalnih propisa kada je u pitanju zaštita lica koja prijavljuju korupciju, tako i u nedovoljnoj usklađenosti sa međunarodnim propisima. Pri definisanju pravila i mehanizama zaštite svjedoka u okviru pravne regulative koja važi u Crnoj Gori, veoma je važno imati u vidu evropske i međunarodne standarde koji se tiču jasnih pravila, instrumenata etičkih standarda i uslova pod kojima se daje mogućnost licima da prijavljuju korupciju: prijavljivanje koruptivnih radnji treba da bude u dobroj vjeri i opštem interesu; postupak prijavljivanja i dokazivanja mora biti jasan i precizan, pri čemu se mora garantovati preduzimanje pravnih radnji u cilju eliminisanja štetnih posljedica; diskriminacija po bilo kom osnovu u ovim postupcima mora biti zabranjena; nadležni organi moraju učiniti sve kako bi stimulisali prijavljivanje korupcije i na taj način jačali unutrašnji red i poredak. Ujedno, Skupština Savjeta Evrope Rezolucijom 1729 (2010) u svojim preporukama je pozvala sve članice na preispitivanje svojih propisa o zaštiti zviždača pridržavajući se prije svega načela da zakonodavstvo o zaštiti zviždača treba da bude sveobuhvatno.

S obzirom da zakonska rješenja koja regulišu unutrašnje prijavljivanje ugrožavanja javnog

---

124 Izvještaj o broju prijave o korupciji za period jul – decembar 2013. godine, Uprava za antikorupcijsku inicijativu, Podgorica, 2014. godine.

interesa od strane “zviždača” i na koja se poziva nacrt Zakona o sprečavanju korupcije, Zakon o radu i Zakon o državnim službenicima i namještenicima, ne sadrže odredbe kojima se u potrebnoj mjeri regulišu procedure prijavljivanja, neophodno je ovim zakonom propisati norme koje na detaljniji način regulišu procedure unutrašnjeg prijavljivanja.

I najvažnije, nadležne institucije trebaju učiniti značajne napore kako bi u što većoj mjeri stimulisali prijavljivanje korupcije. Svakako, postojeća zakonska regulativa i praksa u dovoljnoj mjeri ne stimulišu prijavljivanje krivičnih djela sa obilježjima korupcije, kako u javnom tako i u privatnom sektoru. Sankcionisanje nadležnih rukovodioca u institucijama u kojima su lica koja prijavljuju korupciju zaposlena, po osnovu korišćenja zastrašivanja, ograničavanja ili kažnjavanja tih lica, je veoma važno za unaprjeđivanje ove oblasti u Crnoj Gori.

### **3. Slobodan pristup informacijama od javnog značaja**

#### **3.1 Karakteristike institucionalnog i pravnog okvira**

U Crnoj Gori novi Zakon o slobodnom pristupu informacijama<sup>125</sup> je u primjeni od 17. januara 2013. godine (usvojen 26. jula 2012. godine) i predstavlja veoma značajan mehanizam za građansku kontrolu vršenja vlasti. Organizacije civilnog društva i mediji ga koriste kao značajan instrument za istraživanje i kontrolu sprovođenja politika i zakona. Sprovođenje Zakona o slobodnom pristupu informacijama je u nadležnosti svih organa vlasti, a to su, shodno odredbama Zakona o slobodnom pristupu informacijama: državni organi, organi lokalne samouprave, organi lokalne uprave, ustanove, privredna društva i druga pravna lica čiji je osnivač, suosnivač ili većinski vlasnik država ili lokalna samouprava, pravno lice čiji se rad većim dijelom finansira iz javnih prihoda, kao i fizičko lice, preduzetnik ili pravno lice koje vrši javno ovlaštenje ili upravlja javnim fondom. Izuzev Zakona o slobodnom pristupu informacija, zakoni koji se primjenjuju u postupku ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama su: Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, Zakon o tajnosti podataka, Zakon o opštem upravnom postupku, Zakon o upravnom sporu i Zakon o inspeksijskom nadzoru. Podzakonska akta koja regulišu ovu oblasti su: Vodič za pristup informacijama, Uredba o naknadi troškova u postupku za pristup informacijama i Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja informacionog sistema pristupa informacijama.

Veoma je važno analizirati učinkovitost rješenja koja ovaj Zakon nudi, posebno u odnosu na preporuke međunarodne zajednice za unapređenje ove oblasti sa stanovišta poštovanja međunarodnih preporuka i standarda:

- Iako su Zakonom načela o uređenju postupka slobodnog pristupa informacijama detaljnije uređena u odnosu na prethodna zakonska rješenja, u Zakonu izostavljeno je načelo hitnosti postupka, što se dalje ogleda u produženju roka za postupanje državnih organa u rješavanju po zahtjevima za pristup informacijama, koji je produžen sa 8 na 15 dana. Ovakvo rješenje može se smatrati razumljivim u slučajevima dostavljanja obuhvatnije i obimnije informacije, što ne ide u prilog podnosiocu zahtjeva u slučajevima potrebe za hitnim postupanjem;
- Zakonom su definisane odredbe o pristupu informacijama u dijelu uređenja vodiča za pristup informacijama na način da je svaki organ vlasti dužan da omogući pregledniji uvid u podatke koji mogu biti od javnog značaja, te da zainteresovanim stranama približi i olakša postupak dobijanja potrebnih informacija. Uredno ažuriranje vodiča za pristup informacijama treba da doprinese upoznavanju zainteresovanih strana sa svim promjenama koje su korisne za ostvarivanje njihovog prava na slobodan pristup

125 Zakon o slobodnom pristupu informacijama ( “Službeni list Crne Gore, broj 44/2012” od 9.8.2012.) preuzet sa internet stranice Službeniog lista Crne  
<http://www.sluzbenilist.me/PravniAktDetalji.aspx?tag=%7B4E05F2A9-6EF6-43F9-B168-396AF8619892%7D>

informacijama. Međutim, praksa u ovom segmentu još uvijek nije zaživjela u radu organa vlasti;

- Zakon je definisao i precizirao obaveze državnih organa u pogledu objavljivanja informacija i rokove za postupanje, i to kroz proaktivni pristup informacijama, što je bila veoma značajna novina u odnosu na prethodna zakonska rješenja. Kroz ovakav način postupanja organi vlasti omogućavaju zainteresovanim licima da, kroz dostupnost svih relevantnih dokumenata, dobiju informaciju za koju su zainteresovani i bez podnošenja zahtjeva;
- Zakonom su precizno navedene situacije u kojima državni organi imaju pravo da ograniče pristup informacijama, pri čemu je takođe definisano trajanje ograničenja i test štetnosti objelodanjivanja informacija. Naime, odstupanja u pravu na pristup informacijama treba da budu jasno definisana, kako bi se zaštitili javni i privatni interesi, uključujući privatnost. Ovakvim zakonskim rješenjem ostavljena je mogućnost slobodne procjene organa vlasti o prevladajućem interesu, što ne daje sigurnost podnosiocima zahtjeva da će organ vlasti objektivno procijeniti interes. Odstupanja treba da se primjenjuju samo u slučajevima koji štete interesima i gde je pristup takvim informacijama štetniji nego cjelokupan interes javnosti, pri čemu je neophodno jasno definisanje kriterijuma na osnovu kojih bi se odobravalala takva odstupanja. Pri tom, vrlo je važno da za svaki pojedinačan slučaj, državni organi objasne razloge odbijanja pristupa nekoj informaciji. Zakon omogućava ograničenje pristupa informacijama u interesu bezbjednosti, odbrane, spoljne, monetarne i ekonomske politike Crne Gore, a koje su, u skladu sa propisima kojima se uređuje tajnost podataka, označeni stepenom tajnosti, što nije dovoljno precizirano ovim zakonskim određenjem, budući da ostavlja nedoumicu da li se tiče svih stepena tajnosti, predviđenih Zakonom o tajnosti podataka, ili određenog stepena tajnosti. Ujedno, nepostojanje jasnih kriterijuma na osnovu kojih bi se vršila procjena potrebe za ograničavanjem pristupama informacijama u ovim slučajevima, ostavlja značajan prostor za eventualne zloupotrebe navedenih odredbi Zakona, odnosno arbitrarnom donošenju odluka od strane organa vlasti. Zakonsko uređenje trajanja ograničenja podrazumijeva jasno definisanje roka trajanja i ostavlja mogućnost dostupnosti informacije nakon isteka određenog roka. Odredba o testu štetnosti objelodanjivanja informacije ne propisuje na koji način se vrši taj test i po kojim kriterijumima, što ostavlja mogućnost vršenja zloupotreba od strane organa uprave.
- Zakon omogućava pismeni ali i usmeni zahtjev za pristup informacijama. Usmeni zahtjev podnosi se organu vlasti kada se želi izvršiti neposredan uvid u neku informaciju ili kada se podnosilac zahtjeva nalazi u prostorijama organa vlasti. Zakonom se insistira i na dužnosti organa vlasti da, u skladu sa svojim nadležnostima, pomažu podnosiocu zahtjeva da ostvari pristup traženoj informaciji. Ovakvo zakonsko uređenje podrazumijeva da organ vlasti ne treba da odbije zahtjev za slobodan pristup informacijama, ukoliko iz zahtjeva može utvrditi na koju se informaciju zahtjev odnosi;
- Zakonom su propisani i rokovi za izvršenje rješenja, čime se ne ostavlja prostora za odugovlačenje postupka. Rok za izvršenje rješenja je tri radna dana od dana dostavljanja rješenja podnosiocu zahtjeva, odnosno u roku od pet dana od dana kada je podnosilac zahtjeva dostavio dokaz o uplati troškova postupka, ako su oni rješenjem određeni;
- Nadležnost kontrole nad sprovođenjem Zakona ima Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, koja takođe ima nadležnost odlučivanja po žalbi, kao nezavistan nadzorni organ. U zakonu su definisane nadležnosti i ovlašćenja Agencije i Savjeta Agencije, kao i način rada i saradnja sa organima vlasti. Ovakvo zakonsko rješenje o drugostепенosti postupka, koji je izmješten iz istog institucionalnog okvira, na način da o žalbi više ne odlučuje organ koji vrši inspekcijski nadzor nad radom

organa vlasti koji je postupao po zahtjevu, već o žalbi odlučuje nezavisno tijelo, značajno je rješenje za napredovanje u ovoj oblasti. Sporna pitanja koja se nameću u ovom rješenju tiču se kadrovske osposobljenosti za rješavanje po žalbi, imajući u vidu značaj ostvarivanja prava na informisanost, kao i nezavisnost i nepristrasnost lica koji odlučuju po žalbama. Sa druge strane, iako je Zakon omogućio ulaganje žalbe na odgovor organa uprave, ključni propust ovakvog zakonskog uređenja jeste nedefinisanost postupanja kod "ćutanja administracije", odnosno u slučajevima kada državni organ ne odgovori na zahtjev podnosioca, što je u Crnoj Gori veoma čest slučaj. Ujedno, zbog nedostatka administrativnog kapaciteta i činjenice da u Agenciji nije zaposlen kontrolor koji bi vršio inspekcijski nadzor u izvještajnom periodu nije sprovedena ni jedna inspekcijska kontrola.

- Zakon predviđa da protiv rješenja kojim je odbijen zahtjev za pristup informaciji, a koja sadrži podatke koji su označeni stepenom tajnosti, ne može se izjaviti žalba, već se isključivo tužbom može pokrenuti upravni spor. Ovim odredbama ujedno su precizirani i razlozi za izjavljivanje žalbe. O žalbi odlučuje Savjet Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, kojeg čine predsjednik i dva člana a koje imenuje Skupština Crne Gore, na prijedlog nadležnog radnog tijela.<sup>126</sup>

Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama je u izvještajnom periodu imala 3485 pristiglih zahtjeva prema organima vlasti od kojih je 1941 odobrena zahtjeva od strane organa vlasti, 406 djelimično odobrena zahtjeva organa vlasti, 73 zahtjeva koji su ustupljeni drugom organu i 190 izdatih obavještenja. Podnosioci ovih zahtjeva su u prvom redu nevladine organizacije (2710), fizička lica (481), prava lica (59), privredna društva (150), mediji (40), ustanove ili institucije (27) i političke partije (8). Podnosioci ovih zahtjeva su se u najvećoj mjeri obraćali opštinama (1215), ministarstvima (887), upravama (533), Vladi (167), agencijama (139), sudstvu (70), direktijama (69) itd.

Agencija je u izvještajnom periodu odbila 852 zahtjeva i to zbog: neposjedovanja informacija (447), neosnovanosti zahtjeva (105), nenadležnosti (52), zbog zaštite privatnosti i stepena tajnosti (42), potrebe sačinjavanja nove informacije (14) itd.

U nastavku se nalazi tabelarni prikaz broja pristiglih zahtjeva Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, u prvostepenom postupku.<sup>127</sup>

---

126 Savjet Agencije odlučuje većinom glasova od ukupnog broja članova Savjeta. Ključne nadležnosti Savjeta Agencije su da donosi pravila Agencije; donosi statut i akt o sistematizaciji, uz saglasnost radnog tijela, kao i druge akte Agencije; priprema godišnji i posebni izvještaj o stanju zaštite ličnih podataka; utvrđuje godišnji plan rada i godišnji izvještaj o radu Agencije; utvrđuje prijedlog finansijskog plana i završnog računa; donosi odluke po zahtjevu za zaštitu prava i u drugim slučajevima nakon izvršenog nadzora (čl. 52,56 i 57 Zakon o zaštiti podataka o ličnosti; Sl.List CG br:79/08 i 70/o9).

127 Podaci su dobijeni prilikom intervjuisanja nadležnih osoba u Agenciji za potrebe izrade ovog Izvještaja maja 2014. godine.

<b>Ukupno pristiglih zahtjeva</b>	<b>3485</b>
<b>Odobreno</b>	1941
<b>Djelimično odobreno</b>	406
<b>Ustupljeno drugom organu</b>	73
<b>Odbijeno</b>	852
<b>Neposjedovanje informacije</b>	447
<b>Objavljena informacija</b>	10
<b>Nenadležnost</b>	52
<b>Odbijeno zbog neosnovanosti</b>	105
<b>Odbijeno zbog sačinjavanja nove informacije</b>	14
<b>Poziv na Zakon o SPI</b>	4
<b>Odbijeno zbog zaštite privatnosti</b>	42
<b>Odbijeno bez navođenja razloga</b>	3

U nastavku se nalazi tabelarni prikaz broja žalbi upućenih Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama tokom izvještajnog perioda, u prvostepenom postupku.

<b>Ukupno pristiglih žalbi</b>	<b>728</b>
<b>Usvojene žalbi</b>	530
<b>Zaključkom obustavljeni postupci</b>	106
<b>Zaključkom obustavljeni postupci zbog nenadležnosti</b>	2
<b>Djelimično usvojene žalbe</b>	13
<b>Odbijene žalbe - ukupno</b>	75
<b>Odbačene žalbe</b>	2
<b>Broj podnijetih tužbi na rješenja Agencije</b>	86

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

Kako bi Agencija mogla voditi jedinstveni informacioni sistem koji omogućava pristup informacijama i bazi podataka, neophodno je jačanje kapaciteta i unapređenje informacionog sistema kako bi ovu odredbu Agencija mogla sprovesti u djelo, kao i veoma sadržajna saradnja svih organa vlasti sa Agencijom. Elektronska baza, koja postoji i dalje nije usklađena sa Zakonom i Akcionim planom pripremljenim u skladu sa principima Partnerstva otvorenih vlada, tj. ne postoji kategorizacija po različitim kriterijumima, već postoje samo objavljene odluke Agencije, bez naziva i kategorizacije. Na taj način je gotovo nemoguće pronaći relevantne informacije, već se informacije, koje su možda već dostavljene nekom drugom podnosiocu zahtjeva, ponovo moraju zahtijevati od institucija.

Inspekcijski nadzor nad primjenom zakona pripao je Ministarstvu unutrašnjih poslova, za razliku od prethodnog zakonskog rješenja koji je za nadzorni organ određivao ministarstvo nadležno za poslove medija, odnosno Ministarstvo kulture. U kaznenim odredbama definisani su prekršaji organa vlasti i



Agencije, kao i novčane kazne propisane za svaki prekršaj.

### 3.2 Preporuke

Iako je aktuelnim Zakonom o slobodnom pristupu informacijama u velikoj mjeri unaprijeđena ova oblast, posebno u odnosu na ranija zakonska rješenja, postoje značajne manjkavosti važećih zakonskih odredbi. Naime, Zakon o slobodnom pristupu informacijama još uvijek nije usklađen sa drugim relevantnim zakonima ( Zakon o zaštiti ličnih podataka; Zakon o tajnosti podataka). Postoji problem u transparentnosti određenih procesa, za koje se veoma teško mogu dobiti informacije nadležnih institucija. Naime, iako je Zakon omogućio ulaganje žalbe na odgovor organa uprave, ključni propust ovakvog zakonskog uređenja jeste nedefinisanost postupanja kod "ćutanja administracije", odnosno u slučajevima kada državni organ ne odgovori na zahtjev podnosioca, što je u Crnoj Gori veoma čest slučaj. Najčešće se radi o procesima javnih nabavki, koncesija, vanbudžetskih prihoda institucija i slično. S obzirom na to da jedan broj institucija i dalje ne dostavlja odgovore na zahtjev za slobodan pristup informacijama podnosiocima, bez sankcionisanja organa koji u tom slučaju krše odredbe Zakona ili odluke Savjeta Agencije, u drugostepenom postupku, potrebno veoma precizno utvrditi sankcije za organe koji ne odgovore na zahtjev za slobodan pristup informacijama i takve odredbe implementirati u praksi. Tako se da zaključiti da nije bilo pomaka u ispravljanju nedostataka koji su konstatovani u prethodnom izvještaju jer Savjet Agencije za zaštitu podataka i slobodan pristup informacijama i dalje ne odlučuje u slučajevima ćutanja administracije tj. kada institucije ne daju nikakav odgovor na zahtjev za slobodan pristup informacijama.

Budući da Zakon omogućava ograničenje pristupa informacijama u interesu bezbjednosti, odbrane, spoljne, monetarne i ekonomske politike Crne Gore, a koje su, u skladu sa propisima kojima se uređuje tajnost podataka, označeni stepenom tajnost, ova zakonska odredba nije jasno precizirana, budući da ostavlja nedoumicu da li se tiče svih stepena tajnosti, predviđenih Zakonom o tajnosti podataka, ili određenog stepena tajnosti. Ujedno, nepostojanje jasnih kriterijuma na osnovu kojih bi se vršila procjena potrebe za ograničavanjem pristupama informacijama u ovim slučajevima, ostavlja značajan prostor za arbitrarno donošenje odluka od strane organa vlasti. Zato je neophodno jasno definisanje kriterijuma po kojima bi se odlučivalo o javnom interesu za otkrivanje informacija ili odbijanje pristupa informacijama. Ujedno, neophodno je zakonski definisati da su sve kompanije u kojima država ima vlasničkog udjela, bez obzira na veličinu udjela, obveznici Zakona.

## ZAKLJUČAK

Prethodni izvještajni period je ponovio bio haotičan u smislu usvajanja novih zakona i njihovog usaglašavanja sa međunarodnim standardima. Implementacija Akcionog plana za poglavlje 23 je donijela mnogo bitnih promjena i značajnih napredaka na polju antikorupcijskih politika. Međutim, primjena ovog dokumenta je pokazala da su rokovi dati u njemu preambiciozno postavljeni i da nijesu rezultat pažljivog planiranja. Kao posljedica ovoga, kapaciteti državne uprave su rastureni i nepotpuno iskorišćeni. To nas dovodi do absurdnih situacija gdje u pojedinim slučajevima (npr. Zakon o sprečavanju korupcije) radne grupe stvaraju izmjene zakona koji još nijesu ni usvojeni. Ova intenzivna zakonodavna aktivnost ometa efektivno sprovođenje i kreiranje evidencije učinka implementacije već usvojenih zakona.

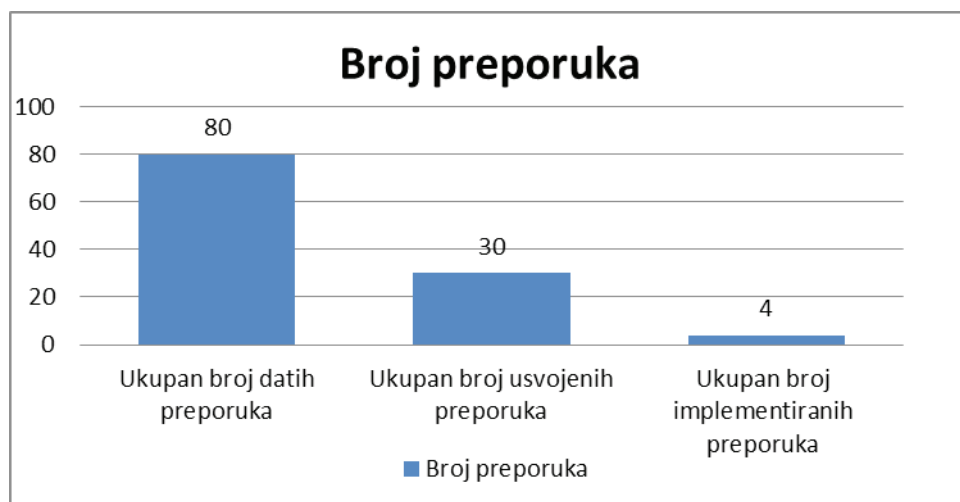
Glavni problemi po područjima u okviru našeg istraživanja su:

- Jedva efikasni mehanizmi parlamentarnog nadzora, bez adekvatne procedure za njihovo sprovođenje;
- Nedostatak političke volje da se uspostavi adekvatan zakonodavni okvir za finansiranje političkih stranaka i da se poštuju fiskalna pravila;
- Nedostatak krivičnih istraga o javnim funkcionerima koji prikrivaju svoju imovinu;
- Ograničeno učešće Skupštine u kreiranju budžeta Crne Gore i njeno potpuno odsustvo iz procesa stvaranja kapitanog budžeta;
- Zlobotreba budžetskih sredstava bez ikakvih reakcija tužilaštva;
- Nedovoljni kapaciteti javne administracije za monitoring postupaka javnih nabavki, dodele tendera i sprovođenja dodijeljenih ugovora;
- Neadekvatno upravljanje državnom imovinom;
- Neustavna odredba Zakona o preuzimanju akcionarskih društava koja utiče na imovinska prava građana Crne Gore.

Međutim, treba pomenuti nekoliko važnih napredaka:

- Nacrt Zakona o sprečavanju korupcije koji treba da obezbijedi uspostavljanje jedinstvene i snažne Agencije za antikorupciju;
- Važna poboljšanja koja su navedena u nacrtu Zakona o spriječavanju konflikta interesa;
- Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti je usvojen, uspostavljajući po prvi put sankcije koje treba da obezbijede veću fiskalnu disciplinu u budžetskim jedinicama;
- Državna revizorska institucija je dodadno ojačala svoju nezavisnost kroz različite zakonodavne akte;
- Koordinacija u procesu verifikacije podataka iz izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera je značajno unaprijeđena.

Nakon tri godine izvještavanja o efektima antikorupcijskih politika u Crnoj Gori, CeMI je ponosan da posvjedoči usvajanju svojih prijedloga i njihovu implementaciju u praksi:



CeMI je takođe veoma zahvalan svim institucijama koje su nam pružile vrijedne informacije za izradu ovog izvještaja. Uprkos svim preprekama sa kojima se Crna Gora susreće kao mala zemlja sa ograničenim finansijskim mogućnostima, ogromni naponi administracije i civilnog društva su doveli do značajnog napretka u oblasti borbe protiv korupcije koji će dugoročno, nadamo se, donijeti opipljivu korist svim građanima Crne Gore.

## Bibliografija

### Primarni izvori:

1. Direktiva 2014/65/EU
2. Direktiva o zloubotrebama na tržištu kapitala
3. Deklaracija sa zajedničkog sedmog sastanka, Parlamentarni odbor Evropske Unije i Crne Gore za stabilizaciju i pridruživanje, 11-12. decembar 2013. godine, Strazbur
4. Etički kodeks, Uprava za kadrove Crne Gore  
[http://www.uzk.co.me/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1536&Itemid=237&lang=sr](http://www.uzk.co.me/index.php?option=com_content&view=article&id=1536&Itemid=237&lang=sr)
5. Informacija o primjeni Zakona o državnim službenicima i namještenicima (Službeni list Crne Gore br. 39/11 i 66/12), Ministarstvo unutrašnjih poslova, decembar 2013. godine, Podgorica
6. Intervju sa analitičarem NVO Markom Sošićem, 27. jun, 2014.
7. Intervju sa Direktorkom Uprave za antikorupcijsku inicijativu, gospođom Vesnom Ratković, 14. maj, 2014.
8. Intervju sa Direktorom Uprave za javne nabavke, Mersadom Mujevićem, 15. maj, 2014.
9. Intervju sa glavnim revizorom Revizorskog tijela za reviziju EU fondova (Mila Barjaktarović), 13. jun 2013.
10. Intervju sa Predsjednicom Državne komisije za kontrolu postupka javnih nabavki, Suzanom Pribilović, 20. maj, 2014.
11. Intervju sa Predsjednikom Komisije za hartije od vrijednosti, g-dinom Zoranom Đikanovićem, 30. maj, 2014.
12. Intervju sa predstavnicima Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama.
13. Intervju sa predstavnicima Uprave za inspekcijske poslove, 19. maj, 2014.
14. Intervju sa predstavnikom Uprave za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma, 16. maj, 2014.
15. Intervju sa Sanjom Šaranović, savjetnicom za pravna pitanja i antikorupciju pri Državnoj revizorskoj instituciji, 13. maj, 2014.
16. Intervju sa Sekretarom Državne izborne komisije, Milisavom Ćorićem, 14. maj, 2014.
17. Intervju sa Stručnom Službom Komisije za sprječavanje sukoba interesa, 19. maj, 2014.
18. "Krivični zakonik", Sl. List Crne Gore 70/03
19. Nacrt Zakona o sprječavanju sukoba interesa, Ministarstvo pravde
20. Nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama, Uprava za javne nabavke
21. Odgovor na zahtjev za slobodan pristup informacijama, Zaštitnik imovinsko pravnih interesa Crne Gore, ZU.br. 270/14
22. Odgovor na zahtjev za slobodan pristup informacijama, Komisija za hartije od vrijednosti
23. Ukaz o proglašenju Zakona o državnim službenicima i namještenicima ("Sl. list Crne Gore", br. 50/08 od 19.08.2008)
24. Sl. list RCG, br. 71/03, 7/04, 47/06, 49/08, 21/09, 57/09, 49/10, 39/11, 40/11, 42/11, 50/11, 60/11, 1/12, 31/12, 66/12, 49/13
25. "Zakon o anketnim odborima", Class: 700-01/94-01/04, Zagreb, 15 Mart 1996.
26. "Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti", Ministarstvo finansija
27. Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Službeni list Crne Gore br. 39/2011 od 4.8.2011. godine  
<http://www.usscg.me/docs/Zakon%20o%20državnim%20službenicima%20i%20namještenicima.pdf>
28. "Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih partija", Sl. List Crne Gore 10/14
29. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o radu („Službeni list CG“, br. 59/11) 24. XI 2011.24.
25. "Zakon o javnim nabavkama", Službeni list Crne Gore, broj 42/11
30. "Zakon o preuzimanju akcionarskih društava", Službeni list Crne Gore, broj 18/11
31. Zakon o slobodnom pristupu informacijama ("Službeni list Crne Gore, broj 44/2012" od 9.8.2012.)

32. "Zakon o zaštiti podataka o ličnosti", Sl. List CG br.79/08 i 70/09
33. Zapisnik sa 7. sjednice Odbora za antikorupciju
34. Zapisnik sa 11 sjednice Odbora za antikorupciju

### **Sekundarni izvori:**

1. Akcioni plan za jačanje zakonodavne i kontrolne uloge Skupštine Crne Gore u 2013.
2. Akcioni plan za poglavlje 23. – Pravosuđe i temeljna prava, Vlada Crne Gore, 2013.
3. Akcioni plan za spovođenje strategije borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2013 – 2014. godine  
[http://www.antikorupcija.me/index.php?option=com\\_phocadownload&view=category&id=7:&Itemid=91](http://www.antikorupcija.me/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=7:&Itemid=91)
3. „Analiza efekata antikorupcijskih politika u Crnoj Gori i prijedlozi za njihovo unaprjeđenje“, CeMI 2013
4. Godišnji izvještaj o radu Uprave za inspeksijske poslove
5. Godišnji izvještaj Poreske uprave za 2013. godinu.
6. Godišnji izvještaj DRI
7. Godišnji izvještaj DRI-ja o izvršenim revizijama i aktivnostima Državne revizorske institucije Crne Gore za period oktobar 2012 – oktobar 2013. godine
8. GRECO, II Round of evaluation, Montenegro 2007
9. Grupa autora, „Integritet ili korupcija - pitanja i odgovori“, IPA 2010 Tvining projekat “Podrška implementaciji antikorupcijske strategije i akcionog plana”, Podgorica, 2014. godine, str. 199. Ibid.
10. Izvještaj o broju prijava o korupciji za period jul – decembar 2013. godine, Uprava za antikorupcijsku inicijativu, Podgorica, 2014. godine.
11. Izvještaj Uprave za javne nabavke za 2013. godinu.
12. Izvještaj o radu Skupštine za 2013.
13. Izvještaj o napretku i pisana analiza Sekretarijata osnovnih preporuka (2012). Komitet eksperata evaluacije mjera protiv pranja novca i finansiranja terorizma (MONEYVAL).
14. Izvještaj (šesti) o realizaciji mjera iz Akcionog plana za sprovođenje strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, Nacionalna komisija za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, Podgorica, 2013.14.
15. Izvještaj o sprovedenoj Analizi procjene uticaja propisa (RIA), Ministarstvo finansija, 2014
16. Komentar na Nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama, Institut alternativa, 2013
17. Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije
18. Krivičnopravna konvencija Savjeta Evrope o korupciji
19. Komentar na prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o PIFC
20. Obrazac i nacrt plana integriteta, Uprava za antikorupcijsku inicijativu [http://www.antikorupcija.me/index.php?option=com\\_phocadownload&view=category&id=31:integritet-smjernice-i-obraci](http://www.antikorupcija.me/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=31:integritet-smjernice-i-obraci)
21. OECD „Best Practices for Budget Transparency“, 2002.
22. Pojedinačni izvještaji revizije političkih partija dostupni na internet stranici DRI
23. Poslovnik o radu Etičkog odbora, usvojen sa sjednici Etičkog odbora 01.04.2013. godine
24. Prevod dokumenta OECD-a pod naslovom: „Preporuke Vijeća OECD za poboljšanje integriteta u javnim nabavkama“, C(2008)105, u kome su sadržani gore navedeni principi dostupan na: <http://parco.gov.ba/cyrl/?page=25&kat=5&vijest=2986>
25. Preporuka CEDEM-a iz Godišnjeg izvještaja Koalicije za praćenje pregovora u poglavlju 23
26. Program stručnog usavršavanja državnih službenika i namještenika 2013/14, Uprava za kadrove, Podgorica, 2013, str. 72.
27. Progress Report Montenegro 2012, EC
28. Sigma Assessment Montenegro 2011
29. Smjernice za izradu plana integriteta usvojene od strane Ministarstva pravde Crne Gore [http://www.antikorupcija.me/index.php?option=com\\_phocadownload&view=category&id=31:integritet-smjernice-i-obraci](http://www.antikorupcija.me/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=31:integritet-smjernice-i-obraci)
30. Studija Hirorary, Y., *Tools for parliamentary oversight - A comparative study of 88 national*

*parliament*, Inter-parliamentary Union 2007, str. 41.

31. "Welcome to the world of PIFC", European Commission, DG Budget, [http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/control/brochure\\_pifc\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/control/brochure_pifc_en.pdf) via Institut alternative:

"Predlog dodatnih izmjena I dopuna Zakona o PIFC-u"

32. [www.institut-alternativa.org](http://www.institut-alternativa.org), vrijeme posjete 15:00 h, 02. jula, 2014.

The past year in Montenegro was marked by the beginning of the implementation of the Action





**Centar za monitoring i istraživanje CeMI**

e-mail: [cemi@t-com.me](mailto:cemi@t-com.me)

[www.cemi.org.me](http://www.cemi.org.me)