

mrAna Selić



# PRIJEDLOG ZA POVEĆAVANJE ULOGE I EFEKTIVNOSTI PARLAMENTA CRNE GORE U BORBI PROTIV KORUPCIJE



**OPEN SOCIETY INSTITUTE**

Think Tank Fund - Budapest



## UVOD

Parlament je jedan od ključnih stubova efikasne borbe protiv korupcije i to ne samo kroz svoju zakonodavnu ulogu, već i kroz kontrolu zakona koje usvoji, jer bez pravilne implementacije zakoni ostaju samo mrtvo slovo na papiru. Iako je institucionalnim mehanizmima crnogorskom Parlamentu omogućeno da vrši kontrolu usvojenih zakona, ova kontrola nije na zadovoljavajućem nivou, bar ne u oblasti borbe protiv korupcije. Parlament Crne Gore je jedan od glavnih nosilaca implementacije Inoviranog Akcionog plana za borbu protiv korupcije 2008-2010. Kao karakteristika njegovog djelovanja proteklih godina, možemo izdvojiti izuzetno živu legislativnu aktivnost kada su u pitanju zakoni kojima se, između ostalog, regulišu pitanja korupcije i koruptivnih djelatnosti.

Kako možemo da vidimo iz ocjena međunarodnih institucija, kao i izvještaja Nacionalne Komisije za praćenje implementacije IAP-a, implementacija ovih zakona je na prilično niskom nivou, jer nisu obezbijeđeni adekvatni mehanizmi za praćenje sprovođenja, a pojedine zakonske odredbe nisu dovoljno precizne, niti usklađene sa međunarodnim standardima, postavljenim u sličnim zakonima. Potrebno je ojačati funkcije Parlamenta, ne samo u dijelu stvaranja zakonskog okvira za borbu protiv korupcije, već i u drugim značajnim oblastima kao što su: usvajanje Budžeta, kontrola izvještaja Državne revizorske institucije i rasprava u plenumu prije njegovog usvajanja, kontrola procesa javnih nabavki kroz usvajanje izvještaja Komisije za kontrolu postupka javnih nabavki i Direkcije za javne nabavke, unaprjeđenje zakona za koje je procijenjeno da nisu u skladu sa međunarodnim standardima (naročito Zakona o sprečavanju konflikta interesa) i poboljšanje sistema kontrole nad njihovom implementacijom.

Crnogorski Parlament treba da uskladi svoje djelovanje sa međunarodno preuzetim obavezama i sa postavljenim prioritetima Crne Gore u oblasti borbe protiv korupcije. Dosadašnje djelovanje ove institucije nije dalo vidljive rezultate, a mjere Inoviranog Akcionog plana za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, namijenjene Parlamentu su samo djelimično ostvarene.

Postojeća organizacija ove institucije i Poslovnik o radu ne daju dovoljan prostor za raspravu o regulisanju oblasti borbe protiv korupcije i rezultatima implementacije usvojenih zakona, a već dva puta je odbačena inicijativa za obrazovanje posebnog tijela u Parlamentu, koje bi moglo da se posveti u potpunosti ovom pitanju.

Podsjećamo na zaključke Savjeta Evrope, prema kojima nacionalni parlamenti moraju postavljati temelje za borbu protiv korupcije u zemlji. Parlamenti, kroz svoju ulogu vrhovnog političkog autoriteta i kontrolne vlasti, trebaju da<sup>1</sup> :

1. Osiguraju odgovornost i transparentnost u radu državnih institucija- uključujući i sam Parlament, tako da su u stanju da se nose sa korupcijom ili da omogućavaju njeno brzo otkrivanje;
2. Urede svoje redove na taj način, da ne samo da poštuju slovo zakona, već i da postavljaju primjere nekorumpiranosti uspostavljajući i implementirajući sopstvene kodekse ponašanja;
3. Uspostavljaju sistem godišnjeg izvještavanja o finansijskim interesima parlamentaraca i njihovih članova;

---

<sup>1</sup> Council of Europe „**Role of parliaments in fighting corruption**“, Rezolucija 1214, 2000

4. Stvore jasno i pravedno zakonodavstvo i omoguće efiksna nadzor javnosti u pogledu finansiranja političkih partija i izbornih kampanja. Posebno je bitno izvještavanje o finansijskim interesima i izvorima prihoda;
5. Čuvaju građanske slobode, posebno slobodu štampe i pravo građana na informisnje uključujući i Slobodan pristup informacijama;
6. Zaštite nezavisnost medija i sudstva;
7. Nezavisne institucije (DRI ili parlamentarna tijela) trebaju da nadziru sve procese javnih nabavki, poslovanja državnih institucija i poslovanja NVO koje primaju vladine grantove ;
8. Preduzmu specijalne mjere da zaštite status i poziciju “zviždača”, službenika koji prijavljuju slučajeve korupcije, i da usvoje kodekse ponašanja javnih funkcionera, službenika i namještenika;
9. Ojačaju zakonodavstvo obezbjeđujući adekvatne i precizne sankcije protiv onih koji su umiješani u koruptivne djelatnosti;
10. Koliko je to moguće, pojednostave pravila, dozvole, administrativne procedure i slično, jer su ovo prilike za pojavu korupcije;
11. Oštro se bore protiv organizovanog kriminala, kao osovine korupcije;
12. Pojačaju kompetitivnost u ekonomskom životu, kroz jasnu i pravednu zakonsku regulativu, zauzimajući čvrst stav protiv monopola i oligopola, smanjivanjem subvencija kompanijama i omoguće nadzor javnosti u procesu pokretanja i implementacije državnih projekata;
13. U perspektivi rastućih dimenzija korupcije na međunarodnom nivou, treba da iskoristavaju međunarodne instrumente saradnje;
14. Uključe građansko društvo u debatu o korupciji i u borbu protiv korupcije

Postavlja se pitanje: Koliko od ovih principa ispunjava crnogorski Parlament? Uz pohvale vrijednu zakonodavnu aktivnost, na žalost možemo konstatovati potpunu nezainteresovanost za “sudbinu” usvojenih zakona.

## Analiza stanja

U izvještajima Evropske Komisije, GRECO-a, SIGMA-e, ističe se da u Crnoj Gori borba protiv korupcije nije na zadovoljavajućem nivou, da su institucije parcelisane i postavljene tako da onemogućavaju efektivnu kontrolu nad višim državnim službenicima i političarima. Ovakvo stanje je uzrokovano nedostatkom adekvatne zakonske regulative, kao i nedovoljnom kontrolom implementacije postojećih propisa od strane Parlamenta.

Crnogorski Parlament ima na raspolaganju dovoljno mehanizama za kontrolu implementacije zakona koje usvoji: kontrolna i konsultativna saslušanja, premijerski sat i parlamentarnu istragu. Međutim, ovi mehanizmi se nedovoljno koriste da bi se provjerila implementacija usvojenih zakona u oblasti korupcije: u sadašnjem sazivu Skupština je sprovela devet saslušanja: šest konsultativnih i dva

kontrolna, od kojih je su se samo tri odnosila na korupciju i organizovani kriminal.

Parlament je 2008. godine usvojio Rezoluciju protiv korupcije i organizovanog kriminala, kojom je iskazana spremnost da se u potpunosti koriste kontrolni mehanizmi koji im stoje na raspolaganju, da se razvija regionalna i međunarodna saradnja, kao i obaveza da se **uspostavi nacionalni ogranak parlamentaraca Crne Gore u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala** u kojem bi bili zastupljeni predstavnici svih radnih tijela. Formiranje ovog ogranka je dio obaveza preuzetih u okviru Regionalne konferencije Jugoistočne Evrope. Međutim, uprkos činjenici da su inicijative unutar Parlamenta za osnivanje ovog tijela postojale, i dvije godine nakon usvajanja ovog dokumenta, nacionalni ogranak nije osnovan.

U inoviranom Akcionom planu za borbu protiv korupcije, kao mjera je predviđeno ojačavanje Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu, kao i Odbora za ekonomiju finansije i budžet. Da bi se ovo postiglo, bila je predviđena izmjena Poslovnika o radu u cilju proširivanja nadležnosti odbora, veći stepen uključivanja NVO u rasprave i veći broj usvojenih mišljenja ovih odbora. Ni jedna od ovih mjera nije realizovana.

Uloga Skupštine Crne Gore u borbi protiv korupcije se koči konstantnim sukobljavanjima partijskih interesa tokom rasprava u plenumu, što proizvodi nekompletna rješenja, nastala kao kompromis između različitih političkih linija. Ovo je naročito primjetno u procesu imenovanja funkcionera, čiji je izbor u nadležnosti Parlamenta. Za funkcionere izabrane u Parlamentu je primarna politička pripadnost, koja se ponekad stavlja čak i iznad profesionalnih kvalifikacija. Ovo je ozbiljan nedostatak sistema imenovanja, pogotovo ukoliko se radi o funkcionerima koji vode anti-korupcijske institucije, jer se sa pravom može otvoriti pitanje njihovog nepristrasnog i neutralnog djelovanja pri rješavanju slučajeva korupcije.

Na osnovu izvještaja Evropske komisije, kao i relevantnih međunarodnih organizacija, može se zaključiti da je korupcija i organizovani kriminal jedna od osnovnih prepreka razvoju zemlje, tako da im se treba posvetiti daleko više pažnje. **Skupština Crne Gore nema radno tijelo koje se, na adekvatan način, bavi pitanjima korupcije i organizovanog kriminala tako da ova pitanja ostaju marginalizovana, uprkos značajnoj legislativnoj i institucionalnoj aktivnosti u ovoj oblasti.**

Sve gore iskazane činjenice ukazuju da je neophodno, u najskorijem roku, preduzeti konkretne mjere kojima bi se unaprijedila borba protiv korupcije, kao i uloga Parlamenta u njoj. Zbog svoje kompleksnosti ova pitanja moraju biti detaljnije obrađena i zauzeti značajno mjesto u mnoštvu ciljeva koji se postavljaju pred državnu upravu u procesu evropskih integracija.

## Kritika raspoloživih opcija

Ovdje ćemo razmotriti tri moguće opcije za djelovanje Parlamenta:

1. Nepromijenjen način funkcionisanja- status quo;
2. Ojačavanje uloge Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu, kao i Odbora za ekonomiju finansije i budžet u pogledu borbe protiv korupcije;
3. Formiranje novog radnog tijela koje bi se bavilo pitanjima borbe protiv korupcije.

Smatramo da je izlišno ponavljati da dosadašnji sistem funkcionisanja Parlamenta ne daje adekvatne rezultate na polju borbe protiv korupcije i da ne kontroliše i ne podstiče implementaciju usvojenih akata u ovoj oblasti. Iz svih istaknutih argumenata u analizi stanja, to je jasno vidljivo, tako da možemo konstatovati sledeće: ***Ukoliko se nastavi sa dosadašnjim načinom rada, Skupština će biti u stanju da samo formalno ispunjava preporuke međunarodne zajednice a borba protiv korupcije neće davati zadovoljavajuće rezultate.***

Mjere iz Inoviranog Akcionog plana kojima se predviđa ojačavanje skupštinskih odbora, ukoliko se ostvare- mogu dati ograničene rezultate. Ojačavanje funkcija ovih odbora bi doprinijelo borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala ali ne u dovoljnoj mjeri, jer je ovo samo jedan aspekt njihovog djelovanja, dok bi obrazovanje novog Odbora omogućilo da se tom pitanju posveti puna pažnja. Pomenuti odbori već u svojoj nadležnosti imaju veliki broj važnih pitanja, tako da ne bi bilo moguće da se na adekvatan način posvete samo ovoj oblasti. Dosadašnji rad ovih tijela ne pokazuje da imaju kapaciteta da uspješno preuzmu cijeli spektar aktivnosti koje su potrebne da bi se implementacija zakona koji regulišu oblast borbe protiv korupcije podigla na viši nivo.

Treća opcija je osnivanje novog Odbora koji bi imao sledeće funkcije:

- priprema predloga Zakona koji se odnose na korupciju i organizovani kriminal;
- predlaganje izmjena i dopuna postojećih zakona koji su ocijenjeni kao neadekvatan okvir za borbu protiv korupcije;
- kontrola nad implementacijom donešenih zakona o borbi protiv korupcije;
- rasprava o izvještajima nezavisnih tijela za borbu protiv korupcije, kao i izvještajima Državne revizorske institucije, kao i priprema ključnih nalaza za raspravu u Parlamentu;
- obezbjeđuje učešće civilnog sektora u procesu kreiranja anti-korupcijskih zakona;

Ovaj Odbor bi u svoj rad uključio predstavnike svih političkih partija i na taj način omogućio dvostruku kontrolu i najširi konsenzus pri formulaciji zakonske regulative u ovoj oblasti. Zakoni bi bili detaljno razrađeni, a postojeći bi bili unaprijeđeni odredbama koje omogućavaju efikasniju kontrolu i sankcionisanje korupcije u Cmoj Gori. Sem toga, u Parlamentu bi postojala jedinstvena adresa na koju se upućuju različita pitanja vezana za korupciju, a odgovornost bi bila svedena na manji krug ljudi. Bila bi osigurana kontrola nad implemetacijom zakona, sto bi doprinijelo njihovom bržem i efikasnijem sprovođenju.

## ZAKLJUČAK

Parlament Crne Gore sprovodi značajnu zakonodavnu aktivnost u oblasti borbe protiv korupcije. Takođe ima na raspolaganju mehanizme za kontrolu implementacije ovih zakona, ali se efikasnost korišćenja ovih mehanizama može dovesti u pitanje.

U raspravama u plenumu se često osnovni cilj zanemaruje a sukobljavanje po partijskoj pripadnosti preuzima primat. Ovo se odražava kako na kvalitet usvojene regulative, tako i na izbor kadrova koji se vrši u Parlamentu, pa se efekti ovih kompromisnih polurješenja osjećaju i u nedostacima zakonodavstva i u efikasnosti imenovanih funkcionera.

Parlamentarni Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu, kao i Odbor za ekonomiju, finansije i budžet, su preopterećeni, a njihova mišljenja se rijetko uzimaju u obzir u toku plenarnih rasprava.

Ovi odbori nemaju dovoljno vremena i kapaciteta da se na kvalitetan način posvete kontroli sprovođenja anti-korupcijskih politika, niti da vrše revidiranje već usvojenog zakonodavstva u ovoj oblasti koje se pokazalo kao neadekvatno. Sem toga, opozicione partije tvrde da su isključene iz cjelokupnog procesa borbe protiv korupcije.

Osnivanje novog Odbora koji bi preuzeo kontrolu nad ovom oblašću, i koji bi u svoj rad uključio kako predstavnike parlamentarne većine, tako i predstavnike opozicije, je neophodan korak ka stvaranju uslova za aktivniju ulogu Parlamenta u borbi protiv korupcije i postizanje boljih rezultata u ovoj oblasti.

## Centar za monitoring CEMI

tel/fax: +382 (0) 265 929  
e-mail: [cemi@t-com.me](mailto:cemi@t-com.me)  
[www.cemi.org.me](http://www.cemi.org.me)

