

ADMINISTRATIVNA ISTRAGA U BORBI PROTIV KORUPCIJE

Montenegro, Decembar 2013



ADMINISTRATIVNA ISTRAGA U BORBI PROTIV KORUPCIJE

Izdavač:

Centar za monitoring i istraživanje CeMI
Ul. Beogradska 32
81 000 Podgorica
e-mail: cemi@t-com.me
www.cemi.org.me

Za izdavača:

Mr Zlatko Vujović

Autori:

Mr Ana Selić
Mr Milorad Marković

* Ovaj projekat je podržan od strane Fondacije za otvoreno društvo – Think Tank Fonda iz Budimšpešte . Sadržaj publikacije je isključiva odgovornost NVO Centar za monitoring i istraživanje CeMI.

Sadržaj:

Uvod	4
<i>I Administrativna istraga.....</i>	<i>5</i>
<i>II Uloga antikorupcijskih tijela u procesu istrage</i>	<i>6</i>
<i>III Praksa u Crnoj Gori – Dosadašnji dometi administrativne istrage.....</i>	<i>9</i>
<i>IV Dobra praksa u komparativnoj perspektivi.....</i>	<i>12</i>
4.1 Slovenija.....	12
4.2 Hrvatska.....	15
4.3. Hong kong - Nezavisna komisija za borbu protiv korupcije (ICAC)	15
<i>V Scenariji: Jesmo li spremni za snažnu antikoruptivnu agenciju</i>	<i>18</i>
5.1. Snažna istražna ovlašćenja – superagencija.....	18
5.2. Snažna administrativna ovlašćenja ograničena ovlašćenjima tužilaštva	18
5.3. Slaba istražna ovlašćenja – Simuliranje reforme.....	19
<i>VI Zaključak i preporuke.....</i>	<i>20</i>
Bibliografija	23
O Centru za monitoring i istraživanje - CeMI	24
<i>Annex</i>	<i>26</i>

Uvod

Na pragu otvaranja dva najteža i najzahtjevnija pregovaračka poglavlja za pristupanje Evropskoj uniji, Crna Gora i dalje nosi teret negativnih ocjena u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala. U Izvještaju o napretku Crne Gore, možemo vidjeti da je jačanje antikorupcijskih politika i institucija za njihovu implementaciju neophodno. U izvještaju se navodi da kontrolna funkcija institucija koje kontrolišu finansiranje političkih partija i konflikt interesa mora biti ojačana, kao i da mora biti uspostavljen kontinuitet i vidljiv napredak u istragama, procesuiranju i sankcionisanju slučajeva korupcije, uključujući i one na visokom nivou. Istaknuto je i da mogućnost finansijskih istraga nije u potpunosti iskorištena, da institucijama koje se bave borbom protiv korupcije nedostaje proaktivni pristup, posebno u slučajevima koji uključuju visoke javne funkcionere.¹

Crna Gora nije jedina koja se suočava sa problemom korupcije. Čak i zemlje članice Evropske unije su, po sopstvenim navođenjima, izgubile 279.8 miliona eura u 2009 iz evropskih fondova, zbog koruptivnih radnji.² Korupcija je sveprisutni, negativni društveni fenomen, koji zahtijeva jaku i efikasnu intervenciju države, kroz njene nezavisne i stručne institucije. Veliki pomak u ovom pogledu je napravljen usvajanjem Akcionog plana za poglavlje 23, u kojem je predviđeno osnivanje samostalne i nezavisne Agencije za borbu protiv korupcije. Nadležnosti Agencije odnosiće se na koordinaciju, nadzor i praćenje sprovođenja strateških dokumenata za borbu protiv korupcije sa pratećim akcionim planovima; koordinacija i nadzor nad sprovođenjem planova integriteta; neposredno sprovođenje i primjena Zakona o lobiranju (sertifikacija i registracija lobista, kontrola i nadzor lobiranja); administrativna kontrola u dijelu sprječavanja sukoba interesa i finansiranja političkih partija, zaštita lica koja prijavljuju korupciju i iniciranje zaključivanja međunarodnih ugovora i izmjene propisa u cilju pune primjene međunarodnih antikorupcijskih standarda. Osnivanje Agencije, koje je CeMI predložio i zagovarao od 2010, predstavlja značajan pomak, ali i izazov za donosiocje odluka.

Pored nezavisnosti i samostalnosti u sprovođenju osnovnih antikorupcijskih zakona, postavlja se pitanje kakva ovlašćenja će nova Agencija imati. Jaka ovlašćenja antikorupcijskih organa u smislu pomaganja u istrazi su prepoznata kao ključni preduslov za njihovo uspješno djelovanje te su kao takva uvrštena i u najznačajnije međunarodne instrumente.³ Dosadašnja iskustva su pokazala ograničenu političku volju pri institucionalnim reformama, koje su davale parcijalna i slaba ovlašćenja institucijama za borbu protiv korupcije. Pored načina osnivanja, specijalizacije, odgovornosti, nezavisnosti, kapaciteta - ovlašćenja predstavljaju jedan od glavnih preduslova za uspjeh antikorupcijskih tijela. Međunarodni eksperti smatraju da su neophodna ovlašćenja za efikasnu antikorupcijsku instituciju sljedeća: velike mogućnosti istraživanja i prevencije, pristup dokumentima i svjedocima, mogućnost oduzimanja imovine, zaštite ljudi koji prijavljuju korupciju, mogućnost kontrole imovine i prihoda, mogućnost predlaganja administrativnih i legislativnih reformi i kontrola svih instanci javne vlasti – od najnižih, do najviših.⁴

Cilj ove studije je da prikaže rezultate institucija koje se bave borbom protiv korupcije u Crnoj Gori u istragama, procesuiranju i sankcionisanju konkretnih slučajeva korupcije, da ukaže na ograničenja njihovih sadašnjih mandata, i da na osnovu primjera najbolje prakse iz uporedne

¹ Montenegro Progress Report 2013

² COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS On the protection of the financial interests of the European Union by criminal law and by administrative investigations

³ UNCAC, čl. 50 – Ref: Ministarstvo Pravde Uprava za antikorupcijsku inicijativu Analiza efekata uspostavljanja Agencije za borbu protiv korupcije

⁴ Reference: TI 2000, Langseth 2000, Camerer 1999, Pope 1999, Doig 1995 (Anti-Corruption Agencies: A Review of Experience- World Bank)

analize da konkretne preporuke za formiranje ovlašćenja novog antikorupcijskog tijela, koja bi rezultirala boljim učinkom u suzbijanju korupcije.

U ovoj studiji smo dali pregled trenutnih ovlašćenja institucija za borbu protiv korupcije i njihovih rezultata. Razmotrene su samo one institucije koje su osnovane sa primarnim ciljem borbe protiv korupcije, tako da su iz istraživanja izostavljene institucije pravosuđa, kao i institucije čije nadležnosti samo dijelom ulaze u sferu borbe protiv korupcije. Zbog jedinstvenog institucionalnog rješenja u Crnoj Gori, kojim je Državnoj revizorskoj instituciji data u nadležnost kontrola finansiranja političkih partija, u studiju je uključeno i razmatranje dijela ovlašćenja ove institucije. Pored pregleda ovlašćenja koje ove institucije imaju, dati su i konkretni rezultati njihovog djelovanja u smislu pokrenutih slučajeva istrage i sankcionisanja konkretnih slučajeva korupcije. Napravljena je uporedna analiza sa najboljim primjerima iz prakse, na onovu kojih su formirane preporuke za unaprjeđenje.

I Administrativna istraga

Za razliku od drugih krivičnih djela, korupcija uvek podrazumijeva zadovoljan odnos između dve strane i na taj način je izuzetno teško se da "istražiti" i dokazati na sudu. Administrativna istraga podrazumijeva prikupljanje podataka, informacija i dokumentacije koji se mogu koristiti kao dokaz u disciplinskom, prekršajnom ili krivičnom postupku. Cilj je da se na nepristrasan i objektivan način utvrde svi relevantni dokazi, koji mogu pomoći u rasvjetljavanju neke protivzakonite pojave.

Sprovodi se tajno, da bi se izbjegle moguće zloupotrebe. Prilikom sprovođenja administrativne istrage mora se voditi računa o povjerljivosti informacija, a sve sprovedene radnje moraju biti sprovedene uz puno poštovanje prava lica koja učestvuju u istrazi, uključujući i zaštitu podataka. Iako riječ "istraga" asocira na operativni postupak koji se sprovodi u cilju rasvjetljavanja određene društveno opasne pojave, cilj administrativne istrage je prvenstveno prevencija svih pojava oblika korupcije.

Relevantni rezultati u borbi protiv korupcije postojaće samo ako se prepoznaju i uklone uzroci.

Direktna istražna ovlašćenja organa za borbu protiv korupcije su dobra preventivna podloga, jer se na ovaj način može spriječiti pojava korupcije i loše prakse koje dovode do korupcije, jer se sistematičnijim pristupom administrativne istrage utvrđuju uzroci pojave korupcije i pogodne oblasti za ovu pojavu, pa se na taj način omogućava da se represivno djeluje prema potencijalnim koruptivnim radnjama i većim brojem ljudi.

Dakle, cilj administrativne istrage nije identifikacija individualne odgovornosti, već put do iskorijevanja svih pojava oblika korucije.

Za razliku od administrativne, krivična istraga ima suženu mogućnost djelovanja u borbi protiv korupcije jer se fokusira isključivo na dokazima da li je korupcija učinjena ili ne i otkriva i dovodi do krivičnog gonjenja pojedinačnih slučajeva korupcije.

Posebna istražna ovlašćenja koja omogućavaju da se analiza spovodi u "zatvorenom krugu", posebno u oblasti potencijalnog rizika (javne nabavke, zapošljavanje, obrazovanje) mogu biti najbolji instrument u preventivnom djelovanju protiv korupcije. Administrativna istraga je interna, unutrašnja istraga, te zbog takve svoje koncepcije može dati najdjelotvornije rezultate u borbi protiv korupcije. Insaideri u državnim organima koji bi sarađivali tokom administrativne

istrage mogu dati neposredne zaključke i korisne smjernice za otkrivanje korupcije u tim organima, a samo saznanje da se istraga sprovodi tajno i da su svi potencijalni subjekti istrage, može spriječiti pojedince u vršenju koruptivnih radnji.

Krajnji cilj istražnih ovlašćenja je da se ukaže na uzroke i predlože mjere za sprečavanje korupcije.

Administrativna istraga može biti neformalna ili formalna procedura za prikupljanje dokaza.

Neformalnost se ogleda u načinu prikupljanja dokaza, jer se, za razliku od krivične istrage, u toku ove istrage svjedoci ne mogu obavezati da svjedoče, niti se stranke mogu obavezati da daju izjave ili prisustvuju istrazi.

Može biti i formalna, zavisno od ovlašćenja, ako se zakonom omogući da se određena ponašanja stranaka sankcionišu ili sl.

Neformalni koncept administrativne istrage omogućio bi da se izbjegne preplitanje nadležnosti sa tužilačkom istragom. Ipak, ukoliko bi se sveobuhvatnom analizom dokaza došlo do sumnje na pojavu određenog oblika korupcije, a stranka ili svjedok uskrati davanje iskaza, ovakvo ponašanje moglo bi biti signal za dalje istražne radnje i pokretanje tužilačke istrage. Ukoliko pak nema dovoljno osnova za pokretanje tužilačke istrage ostaje faza monitoringa sumnjivog ponašanja.

II Uloga antikorupcijskih tijela u procesu istrage

U Crnoj Gori postoji širok i razuđen okvir institucija koje se bave borbom protiv korupcije. U ovoj studiji ograničićemo se na one institucije koje ne pripadaju sistemu pravosuđa, a koje su osnovane sa ciljem da spriječe koruptivne radnje.

Nacionalna komisija za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, je krovno političko tijelo koje kontroliše implementaciju Strategije i pripadajućeg Akcionog plana. Ovo tijelo je osnovano, kao Nacionalna komisija za Implementacije Akcionog plana za sprovođenje Programa za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala Odlukom Vlade u 2007⁵, a u 2011 je takođe Odlukom Vlade⁶ postala Nacionalna komisija za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, kada je njen sastav proširen. Članovi Nacionalne Komisije su 12 rukovodilaca svih relevantnih institucija za borbu protiv korupcije, kao i 2 predstavnika civilnog sektora. Odluka Vlade iz 2007 je predviđala sljedeće nadležnosti komisije: da rukovodi, organizuje i sinhronizuje aktivnosti organa državne uprave, državnih organa i drugih nadležnih institucija u sprovođenju Programa protiv korupcije i organizovanog kriminala; da upravlja ukupnim sredstvima obezbijedenim za realizaciju Programa protiv korupcije i organizovanog kriminala; utvrđuje prioritete, dinamiku i rokove realizacije i ocjenjuje postignute rezultate u implementaciji Programa protiv korupcije i organizovanog kriminala; dostavlja Vladi Republike Crne Gore izvještaj sa pregledom stanja, ocjenom i predlogom mjera najmanje dva puta godišnje. Za razliku od prethodnog mandata Komisije, Komisija formirana u 2011, nije imala mandat da upravlja sredstvima obezbijedenim za realizaciju antikorupcijskih politika, dok su ostale nadležnosti ostale iste, uključujući i

5 ("Sl. list RCG", br. 15/07 od 14.03.2007)

6 Odluka o obrazovanju Nacionalne komisije za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala („Službeni list CG”, br. 61/10, 4/11, 47/11, 17/12 i 14/13)

ovlašćenja da obrazuje stalne ili povremene stručne timove, zahtijeva objašnjenja, informacije i izvještaje od drugih institucija, kao i da traži pomoć međunarodnih institucija ili organizacija koje se bave borbom protiv korupcije i organizovanog kriminala.

Uprava za antikorupcijsku inicijativu je prvi antikorupcijski organ u Crnoj Gori. Osnovana je početkom 2001. godine, uredbom Vlade, kao Agencija za antikorupcijsku inicijativu, a njene nadležnosti podrazumijevale su podizanje nivoa javne svijesti o borbi protiv korupcije, kao i predlaganje ratifikacije i primjene međunarodnih standarda, a imala je značajnu ulogu i u izradi antikorupcijskih zakona i osnivanju drugih antikorupcijskih organa. Agencija je prvi put reorganizovana 2004. godine, i preimenovana u Upravu za antikorupcijsku inicijativu. Nadležnosti ove institucije su proširene u 2007, a uključuju: propagandno-preventivno djelovanje (podizanje nivoa javne svijesti o problemu korupcije, sprovođenje različitih istraživanja javnog mnjenja na temu korupcije, edukacija građana i javnih službenika, izrada i promovisanje informativnog antikorupcijskog materijala itd), primanje prijave korupcije i njihovo prosljeđivanje nadležnim organima, saradnju sa nadležnim organima u cilju izrade i implementacije zakonodavnih i programskih dokumenata od značaja za prevenciju i suzbijanje korupcije; predlaganje Vladi zaključivanja i primjene evropskih i drugih antikorupcijskih međunarodnih standarda i instrumenata; učestvovanje u radu regionalnih i međunarodnih organizacija i realizovanje zajedničkih projekata sa domaćim i međunarodnim partnerima; praćenje implementacije preporuka Grupe zemalja Savjeta Evrope za borbu protiv korupcije (GRECO); koordinaciju aktivnosti koje proizilaze iz primjene Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije, vršenje drugih poslova koji proizilaze iz članstva u međunarodnim organizacijama i institucijama; učestvovanje u globalnoj antikorupcijskoj kampanji, kao i druge poslove koji su definisani u okviru nadležnosti Agencije. Direktorica Uprave za antikorupcijsku inicijativu je član Nacionalne komisije za praćenje primjene Nacionalne strategije za sprovođenje Programa borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala, te je na taj način Uprava redovno učestvovala u radu Komisije. **Sekretarijat Nacionalne komisije**, koji priprema materijale za sjednice Nacionalne komisije, koordiniše zajedno sa predstavnicima NVO kreiranje nacrtu Akcionog plana za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, kao i nacrt Izvještaja o sprovođenju tog Akcionog plana, se takođe nalazi u sastavu Uprave za antikorupcijsku inicijativu.

Uprava za antikorupcijsku inicijativu je narednom reformom, koja je preduzeta 2012, postala organizaciona jedinica Ministarstva pravde, a u njene nadležnosti dodate su: izdavanje odobrenja za obavljanje djelatnosti lobiranja; sertifikovanje i vođenje registra lobista; postupanje po prijavi protiv lobiste koji je prekršio zakon; kao i pripremanje smjernica za izradu planova integriteta. Međutim, obzirom da je Zakon o lobiranju vraćen na doradu, UAI još uvijek nije počela sa radom u skladu sa ovim nadležnostima.

Komisija za sprječavanje sukoba interesa je formirana kao nezavisno tijelo Odlukom⁷ Skupštine Crne Gore 2004. godine. Komisija je do 2009. godine radila na osnovu Zakona o utvrđivanju konflikta interesa i usvojenih Pravila o postupanju pred Komisijom. Njene ključne nadležnosti su podrazumijevale: praćenje članstva javnih funkcionera u upravnim odborima, njihovog imovnog stanja, utvrđivanje konflikta interesa i donošenje odluka o eventualnom kršenju Zakona. Zakon o utvrđivanju konflikta interesa prvobitno je usvojen 2004. godine sa ciljem podizanja nivoa povjerenja u legitimno i nepristrasno vršenje javnih funkcija, odnosno utvrđivanja postojanja inačine izbjegavanja konflikta javnog i privatnog interesa, što se prevashodno odnosi na javne funkcionere sa njima povezana lica.

Izmjenama zakona u 2009. (kada je Zakon preimenovan u Zakon o sprječavanju sukoba interesa) i u 2011, nadležnosti komisije su značajno proširene: naime, proširena je znatno definicija javnog funkcionera, što je uvećalo broj subjekata Zakona, a sem praćenja imovnog stanja (u prvom kvartalu ove godine broj javnih funkcionera u Crnoj Gori iznosio 3541),

⁷ Odluka o obrazovanju Komisije za utvrđivanje konflikta interesa i izboru predsjednika i članova Komisije ("Službeni list Republike Crne Gore", broj 53/04 od 04.08.2004. godine)

Komisija ja dobila obavezu provjere podataka navedinih u imovinskom kartonu funkcionera, , u koordinaciji sa drugim nadležnim tijelima (Poreska uprava, Centralni registarprivrednog suda, Uprava za nekretnine, Uprava za javne nabavke, Komisija za hartije od vrijednosti itd.). Pravilima o postupku pred Komisijom su predviđene tri vrste provjere i to: administrativno-tehnička provjera, provjera po prijavi i potpuna provjera.

1. Administrativno-tehnička provjera uključuje provjeru pravilnog i potpunog ispunjavanja obrasca Izvještaja od strane javnog funkcionera; uočavanje mogućeg kršenja Zakona od strane podnosioca Izvještaja u cilju pripreme za pokretanje prethodnog postupka pred Komisijom (primjer: članstvo u privrednim društvima suprotno Zakonu, obavljanje nespojivih funkcija i slično): **Vrši se za sve javne funkcionere.**

2. Druga vrsta provjere je **provjera po prijavi** i uključuje provjeru podataka koji se odnose na dio imovine iz podnesenog Izvještaja javnog funkcionera, načinu sticanja, izvorima sredstava kojima je pribavljena, a započinje isključivo na osnovu prijave nekog pravnog ili fizičkog lica. Kontrola po prijavi vrši se provjerom podataka o imovini javnog funkcionera **u okviru podnesene prijave.**

3. Treća vrsta provjere je potpuna provjera - provjeravaju se podaci iskazani u Izvještaju sa podacima drugih organa i pravnih lica, koji raspolažu tim podacima i upoređivanjem prijavljenih podataka iz Izvještaja sa prikupljenim podacima. **Potpuna provjera se vrši ručno za sve javne funkcionere.**

Pored provjere navoda iz imovinskih kartona, Komisija ima i niz drugih zakonskih nadležnosti: vodi postupak i donosi odluke o povredi Zakona; daje mišljenje o postojanju sukoba interesa; utvrđuje vrijednost poklona na osnovu nalaza i mišljenja vještaka odgovarajuće struke, u slučaju sumnje ili spora u vezi vrijednosti poklona; vrši provjeru podataka iz izvještaja; daje mišljenja na nacрте zakona, drugih propisa i opštih akata, ukoliko smatra da je to potrebno radi sprječavanja sukoba interesa; daje inicijativu za izmjenu i dopunu zakona, drugih propisa i opštih akata, radi njihovog usklađivanja sa evropskim i drugim međunarodnim standardima iz oblasti antikorupcijske inicijative i transparentnosti poslovnih transakcija; podnosi zahtjeve za pokretanje prekršajnog postupka i saraduje sa međunarodnim organizacijama i institucijama drugih država koje se bave sprječavanjem sukoba interesa.

Međutim , i pored značajno proširenih nadležnosti, kapaciteti Komisije su ostali gotovo isti: Komisija ima šest članova čiji je mandat ograničen je na pet godina, a koje imenuje Skupština. Komisija ima svoju **Stručnu službu** koja je posvećena vršenju stručnih i administrativnih poslova Komisije a čijim radom rukovodi sekretar Komisije. Iako je novim Pravilnikom o organizaciji i sistematizaciji Stručne službe propisano je ukupno 17 radnih mjesta, uključujući i 4 nova radna mjesta, u Komisiji je trenutno popunjeno samo 10 radnih mjesta (od kojih je jedno pripravničko), dok ostala nijesu realizovana, i pored brojnih zahtjeva upućenih Ministarstvu finansija, zbog nedostatka finansijskih sredstava. Takođe, treba napomenuti da je do sada četiri puta bezuspješno objavljivani interni oglas i javni konkurs za prijem višeg savjetnika i sekretara Stručne službe. Trenutno, poslove i ovlašćenja višeg savjetnika i sekretara kao i ostalih nepopunjenih radnih mjesta obavljaju zaposleni službenici, namještenici i pripravnici u Stručnoj službi Komisije.

Državna izborna komisija, do usvajanja odluke administrativnog Odbora Skupštine Crne Gore, aprila 2010, kojom je profesionalizovana funkcija Predsjednika DIK-a, nije imala stalno zaposlenih. Nakon toga, funkcija generalnog Sekretara Komisije je u 2012 takođe profesionalizovana. Državna izborna komisija je najznačajni organ u izornoj hijerarhiji Crne Gore, međutim njena ovlašćenja su pretežno administrativne i proceduralne prirode, pogotovo ako govorimo o kontroli nad finansiranjem političkih partija i izbornih kampanja. Državna izborna komisija objavljuje finansijske izvještaje na svojoj internet stranici, ali nema kapaciteta ni ovlašćenja da kontroliše navode iz ovih izvještaja. DIK, u skladu sa svojim ovlašćenjima

pokreće prekršajne postupke protiv partija koje ne predaju finansijske izvještaje u zakonski predviđenom roku.

Shodno Zakonu o Državnoj revizorskoj instituciji², **Državna revizorska institucija** je formirana kao institucionalna, eksterna, nezavisna, stručna i objektivna kontrola trošenja budžetskih sredstava i upravljanja državnom imovinom u Crnoj Gori. DRI kontroliše pravilnost (zakonitost), ekonomičnost, efektivnost i efikasnost trošenja budžetskih sredstava. DRI ima mogućnost da zahtijeva od subjekta revizije sva dokumenta, finansijske iskaze, izvještaje, finansijske evidencije, nalaze interne kontrole i druge evidencije. Na osnovu čl. Zakona o 23 državnoj revizorskoj instituciji, ova institucija ima obavezu. Institucija je dužna da, bez odlaganja, podnese krivičnu prijavu, ako u postupku revizije utvrdi da postoje osnovi sumnje da je učinjeno krivično djelo.

Odbor za antikorupciju je obrazovan 2012. Ovo tijelo je sastavljeno od 13 članova: 8 članova su iz parlamentarne većine, a 5 iz opozicije. Odbor ima sljedeće nadležnosti: (1) nadgleda i analizira rad državnih organa, institucija, organizacija i tijela u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala; (2) razmatra pitanja i probleme u sprovođenju zakona koji se odnose na borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala i predlaže njihove izmjene; (3) predlaže dodatne mjere za unapređenje strategija, akcionih planova i drugih dokumenata koji se odnose na borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala; (4) razmatra predstavke i upućuje ih nadležnim organima. Državne institucije i organizacije dužne da Odboru za antikorupciju dostavljaju Izvještaj o sprovedenim aktivnostima u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala, a Odbor ima pravo i na kontrolna saslušanja pojedinaca radi utvrđivanja činjenica u konkretnim slučajevima u kojima postoji sumnja na korupciju. Izmjenom Zakona o tajnosti podataka, ovaj Odbor je dobio mogućnost uvida u svu neophodnu dokumentaciju relevantnu za konkretne slučajeve korupcije koje ovaj odbor razmatra. Ovakva ovlašćenja pružaju široke mogućnosti intervencije i unaprjeđenja rezultata u borbi protiv korupcije.

III Praksa u Crnoj Gori – Dosadašnji dometi administrativne istrage

Nacionalna komisija, u skladu sa odlukom o njenom obrazovanju, ima mogućnost zahtijevanja objašnjenja, informacija i izvještaja od drugih institucija. Ova mogućnost je postavljena dovoljno široko da je mogla da bude iskorištena za administrativnu istragu svih slučajeva u kojima je postojala sumnja na korupciju. Međutim od 12 sjednica novog saziva Komisije, koje su održane u periodu od tri godine, većina je korištena za ocjenjivanje stepena implementacije mjera iz Akcionog plana ili usvajanje novih mjera. Tematske sjednice, koje su podrazumijevale raspravu o konkretnim slučajevima korupcije i organizovanog kriminala, uglavnom su bile inicirane od strane predstavnika nevladinog sektora i rijetko su rezultirale konkretnim preporukama i zaključcima. Komisija, u skladu sa svojim mandatom, je donosila zaključke kojima je preporučivala institucijama dodatno angažovanje u pojedinim oblastima, a u dvije sjednice su i saslušani predstavnici institucija (predstavnici Ministarstva zdravlja i Specijalni tužilac za organizovani kriminal), kako bi bile dobijene detaljnije informacije o sprovođenju mjera u ovim oblastima. Ukidanje mogućnosti raspolaganja ukupnim sredstvima za sprovođenje Strategije, je značilo oduzimanje značajnog ovlašćenja komisije, koje je u praksi moglo da rezultira mnogo konkretnijim rezultatima. Međutim, ni u periodu dok je imala ovo ovlašćenje, Nacionalna Komisija nije ni jednom iskoristila pravo raspolaganja sredstvima.

Što se tiče **Uprave za antikorupcijsku inicijativu**, njena ovlašćenja ne ulaze u domen istrage. Sprovedene aktivnosti su značajne sa aspekta snaženja integriteta institucija i podizanja javne

svijesti, ali UAI nema nikakvu mogućnost procesuiranja primljenih prijava, niti dobija od nadležnih organa povratne informacije o toku procedura po prijavama koje su im prosljedili. Rezultati po prijavama su prikazani u sljedećoj tabeli:

Uprava za antikorupcijsku inicijativu			
Godina	Primljeno prijava korupcije	Dat pravni savjet	Prosljedno nadležnim organima
2006	34		34
2007	40		40
2008	42	2	40
2009	98	19	79
2010	140	29	111
2011	132	11	121
2012	85		85

Komisija za sprječavanje sukoba interesa je, u skladu sa ovlaštenjima koje ima, pokrenula prekršajne prijave protiv 519 funkcionera koji nisu dostavili podatke o svom imovinskom stanju u zakonski predviđenom roku. Analizom izvještaja do 1. aprila 2013. godine utvrđeno je da 19 javnih funkcionera nije tokom 2012. godine prijavilo promjenu u imovnom stanju veću od 5000 € (kupovina stana, zemljišta, automobila itd). Nakon utvrđivanja ovih činjenica Komisija je donijela odluke da ovi javni funkcioneri krše Zakon i uputila prekršajne prijave nadležnom organu za prekršaje. Takođe, podnijeto je i 12 zahtjeva za pokretanje prekršajnih postupaka protiv javnih funkcionera koji su vršili dvije nespojive funkcije. Konačno, za 76 javnih funkcionera koji nijesu prijavili tačne i podatke o prihodima i imovini donijete su odluke o kršenju Zakona o sprječavanju sukoba interesa, i podneseni su zahtjevi za pokretanje prekršajnih postupaka. ⁸ **Po prijavi**, u toku je provjera navoda iz imovinskog kartona jednog lica. **Na sopstvenu inicijativu**, Komisija je provjerila blizu 2000 imovinskih kartona. Ovo su znatno bolji rezultati u odnosu na rezultate primjene prethodnih Zakona. Na ovom primjeru možemo da primijetimo kako se popravljaju indikatori uspjeha, u skladu sa proširenim ovlaštenjima Komisije. Međutim, i dalje postoje prepreke za potpuno procesuiranje slučajeva. Naime, iako je utvrđeno da javni funkcioner nije prijavio promjenu u imovnom stanju većem od 5000 €, ili da nije prijavio tačne podatke o prihodima i imovini, protiv njih je moguće jedino pokrenuti zahtjev za prekršajnu prijavu. Nije dalje istraživano porijeklo prikrivane imovine, niti je pokrenuta i jedna krivična prijava zbog sumnje da je imovina stečena ilegalno. Ovo se javlja zbog činjenice da nadležnost Komisije prestaje podnošenjem zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka, a Tužilaštvo ne preuzima dalje korake u istrazi. Stoga, ova ovlaštenja Komisije rezultiraju, u najboljem slučaju izricanjem prekršajnih finansijskih sankcija, koje nijesu dovoljno odvraćajuće. Dodatno, Komisija ima pravo da pri provjeri zahtjeva podatke od drugih institucija, ali ne od pojedinaca, niti od banaka, što onemogućava potpunu provjeru. Konačno, imena funkcionera kojima su izrečene prekršajne sankcije su zaštićena, zahvaljujući Mišljenju Agencije za zaštitu podataka o ličnosti i slobodan pristup informacijama.

Državna izborna komisija je, u dosadašnjoj praksi primjene Zakona o finansiranju partija, uredno objavljivala izvještaje političkih partija, ali nažalost, njena funkcija je svedena samo na puko informisanje javnosti kroz objavljivanje izvještaja, bez razvijenih kontrolnih mehanizama sadržine navedenih izvještaja. Državna izborna komisija je u periodu primjene važećeg Zakona o finansiranju političkih podnijela 27 zahtjeva za pokretanje prekršajnih postupaka protiv političkih partija odnosno odgovornih lica u njima zbog nedostavljanja odluka o visini članarine, odnosno kršenja člana 8 Zakona o finansiranju političkih partija. Pored toga, Državna

⁸ Godišnji izvještaj Komisije za sprječavanje sukoba interesa, 2012

izborna komisija je u ovom periodu podnijela i 31 zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka protiv političkih partija i odgovornih lica zbog nedostavljanja izvještaja o godišnjim prihodima, imovini i rashodima.

Državna revizorska institucija je u dijelu kontrole finansiranja političkih partija primijetila i izvijestila o značajnom broju nepravilnosti, kod gotovo svih subjekata revizije. Međutim, uprkos činjenici da ova institucija ima najveća istražna ovlašćenja od svih pomenutih institucija, nije podnijela ni jednu prijavu na osnovu svojih nalaza, kako u oblasti finansiranja političkih partija, tako i u drugim oblastima u kojima su nalazi bili još problematičniji. Naime, sem obaveze prijavljivanja u slučaju sumnje na krivično djelo, ova institucija nema predviđenih ovlašćenja vezanih za dalje procesuiranje uočenih nepravilnosti, a tužilaštvu nedostaje proaktivni pristup kako bi, na osnovu nalaza DRI, pokrenulo istrage i procesuiralo moguće slučajeve korupcije. Ovaj slučaj pokazuje da istražna ovlašćenja, kada nisu praćena adekvatnim obavezama pokretanja postupka i procesuiranja, ostaju kao pokidana karika u sistemu efektivnog suzbijanja korupcije.

Odbor za antikorupciju je do sada zasijedao 9 puta. U toku zasijedanja održana su dva kontrolna saslušanja i određen datum za dva konsultativna saslušanja. Ni u jednom od dva kontrolna saslušanja nije došlo do konkretnih rezultata, niti iznošenja činjenica koje već nijesu bile poznate. Sastav ovog tijela se pokazao kao prepreka za efikasno odlučivanje, a vođene rasprave su bile ispolitizovane i bez opipljivih rezultata. Dodatni problem u praktikovanju i ovlašćenja ovog tijela je činjenica da nije definisano kako Odbor može da reaguje ukoliko mu institucija ili odgovorno lice uskrati pristup zahtijevanim informacijama, neophodnim za adekvatno razmatranje slučaja. Ovo vodi situacijama u kojima će institucije i odgovorni pojedinci moći da zadrže relevantne informacije, bez ikakve sankcije. Obaveza drugih institucija da Odboru dostavljaju izvještaje u oblasti borbe protiv korupcije, do sada se selektivno ispunjava. Četvrta nadležnost Odbora, tj. razmatranje i procesuiranje podnešenih predstavki, je nedovoljno jasno formulisana, što takođe predstavlja prepreku efikasnom radu ovog tijela. Očekuje se da će pristup tajnim podacima, koji je Odboru omogućen kroz izmjene Zakona o zaštiti podataka, unaprijediti donekle efikasnost ovog tijela.

ovlašćenje	institucija					
	NK	UAI	KSSI	DIK	DRI	Odbor za AK
Traženje informacija od organa javne vlasti	ima	ima	ima	ima		ima
	d. koristi	d. koristi	koristi	koristi		koristi
Provjera navoda iz finansijskih izvještaja	nema	nema	ima	nema	ima	nema
			koristi		koristi	
Provjera raspolaganja budžetskim sredstvima	nema	nema	nema	ima	ima	Ima
				ne koristi	koristi	Ne koristi
Podnošenje/prenošenje prijave, žalbi, tužbi zbog sumnje na korupciju	ima	ima	ima	ima	ima	ima
	Ne koristi	koristi	koristi	ne koristi	Ne koristi	Ne koristi
Izricanje prvostepenih sankcija	nema	nema	nema	nema	nema	nema
Istraga po primljenoj prijavi korupcije	nema	nema	ima	ima	nema	ima
			d. koristi	d. koristi		koristi
Provjera porijekla imovine	nema	nema	nema	nema	nema	nema

Vođenje saslušanja javnog i zatvorenog tipa bez primjene pravila krivičnog postupka o prikupljanju dokaza	ima	nema	nema	nema	nema	ima
	d.koristi					d.koristi
Zahtjevanje od svjedoka da odgovori na pitanja, i u slučaju odbijanja, zahtjevanje postupanja nadležnog organa	nema	nema	nema	nema	nema	nema
Pristup ispitivanjima svjedoka u policiji i tužilaštvu	nema	nema	nema	nema	nema	nema

Slaba ovlaštenja institucija u kombinaciji sa nedovoljno iskorištenim mogućnostima postojećih ovlaštenja, neažurnošću tužilaštva i nedostatkom kapaciteta inspekcijskog nadzora, rezultirali su vrlo malim brojem procesuiranih konkretnih slučajeva korupcije, pogotovo na višem nivou.

IV Dobra praksa u komparativnoj perspektivi

U ovom dijelu ćemo predstaviti neke od uspješnih agencija iz regiona i iz svijeta. Smatramo da je jedan od osnovnih uzroka njihovog uspjeha leži u snažnim ovlaštenjima i širokom spektru istražnih aktivnosti koje su im stavljene na raspolaganje.

4.1 Slovenija

Komisija za preprečavanje korupcije (KPK) osnovana je 2004, Zakonom o preprečavanju korupcije. Već u okviru ovog Zakona, Komsija je dala značajne rezultate pokrećući postupke koji su rezultirali hapšenjima visokih državnih funkcionera i otkrivanjem višemilionskih pronevjera (Afera Patria i sl.). U 2010, Zakon o preprečavanju korupcije je zamijenjen Zakonom o integritetu i prevenciji korupcije, koji je znatno proširio nadležnosti Komisije, izmijenio njenu strukturu i ojačao njena ovlaštenja u dijelu istrage i izricanja sankcija. Komisija se sastoji od Predsjednika, dva zamjenika, Sekretarijata i dva odjeljenja: Biroa za istragu i nadzor i Centra za prevenciju i integritet u javnoj službi. U ovoj podjeli Centar za prevenciju je tijelo koje se više bavi osiguranjem integriteta i otklanjanjem rizika od pojavljivanja korupcije, dok je Biro tijelo koje se bavi otkrivanjem i procesuiranjem konkretnih slučajeva korupcije.⁹

Biro za istragu i nadzor vodi istrage i vrši nadzor u okviru svoje nadležnosti, uključujući financijske provjere, sukoba interesa, registraciju lobista, zaštitu zvizdača, i koordinaciju između agencija za sprovođenje zakona policijom i tužilaštvom.

Oba odjeljenja Komsije mogu da kroz upravni postupak sprovode administrativnu, ali ne i krivičnu istragu - svi predmeti u kojima se sumnja na kriminalnu aktivnost se prosleđuju policiji ili tužilaštvu.

Karakteristično je da se istraga pokreće na osnovu bilo koje prijave korupcije, a prijava se prosleđuje drugim organima, samo u slučaju da postoji sumnja na krivično djelo. Na ovaj način se stvara jedinstvena adresa za građane koja snosi svu odgovornost za rezultate njihove prijave. Kada je slučaj prijavljen, Komisija utvrđuje da li je njeno učešće dozvoljeno u skladu sa man-

⁹ Zakon o integritetu in preprečavanju korupcije (Ur. l. RS, št. 45/2010, 26/2011, 43/2011, 69/2011)

datum. Ukoliko to nije, slučaj se prosleđuje nadležnom organu. Prema novom zakonu, Komisija mora odgovoriti lično podnosiocu žalbe u roku od 15 dana sa ažuriranjem statusa slučaja.

Istraga se pokreće pod bilo kojim od sledećih okolnosti:

1. Potpisano pismo
2. Anonimna prijava
3. Neposredna prijava
4. kada Komisija samoinicijativno odluči da pokrene istragu.

Procedura po kojoj se Komisija vodi uključuje složenu kombinaciju istrage i koordinacije sa drugim institucijama u procesu odlučivanja:

- Komisija može na sopstvenu inicijativu, nakon prijave podnijete od strane pravnog ili fizičkog lica ili po zahtjevu Skupštine, suda ili nekog drugog državnog organa, pokrenuti postupak u vezi sa navodima o korupciji, kršenja pravila o sukobu interesa, povreda ograničenja poslovanja, kršenja regulisanje lobiranja, postupaka koji se odnose na procenu i eliminaciju pojedinih ili sistemskih rizika korupcije, ili do povrede etike i integriteta u javnom sektoru.
- Nakon zaključenog postupka, Komisija donosi mišljenje ili zaključke o konkretnom slučaju. Mišljenje i nalaz Komisije ne znače odluku o krivičnoj, prekršajnoj, disciplinskoj ili bilo kojoj drugoj odgovornosti pravnog ili fizičkog lica i nemaju karakter administrativne odluke. U svojim mišljenjima ili nalazima Komisija ima pravo da obrađuje lične podatke pojedinaca, uključujući njihova imena, funkcije, položaj i mesto zaposlenja.
- Mišljenja Komisije posebno trebaju obuhvatiti prezentaciju i određenje sistemskih nedostataka, nedoslednosti i problema, kao i predloge za poboljšanje situacije. Nalazi Komisije o konkretnom slučaju moraju, prije svega obuhvatiti izjavu o činjenicama i procenu relevantnog ponašanja u smislu zakona, jačanje integriteta u javnom sektoru, situacije izložene koruptivnim rizicima, kao i objašnjenje zakonitog postupanja u situacijama gdje su utvrđene nepravilnosti i potencijalni rizici.
- Ako se nalaz Komisije odnosi na određeno fizičkog ili pravnog lica, Komisija će prije objavljivanja poslati nacрте nalaza odgovornim licima, koja podnose svoja zapažanja o zaključcima istaknutim u nalazima, roku od sedam radnih dana. Ukoliko osoba u pitanju ne zauzme stav o zaključcima istaknutim u ovom nacrtu, to ne sprečava Komisiju da objavi svoje nalaze. U slučaju da Komisija zauzme stav, a na osnovu mišljenja nadležnog organa, da će se slanjem nacрта nalaza licu u pitanju vjerovatno ugroziti interese istrage, krivičnog ili bilo kojeg drugog nadzornog ili sudskog postupka, ona će se uzdržati od toga.
- Kada su zaključci odnose na funkcionere, visoke državne službenike, službenike ili namještenike, Komisija će poslati nalaze rukovodiocu nadležnog organa ili organu nadležnom za direktan nadzor postupanja osobe u pitanje ili za njeno imenovanje i razrješenje. Nadležni organ je dužan u roku od 30 dana procijeniti štetne posledice za ugled funkcije ili pozicije, ili za ugled organa ili entiteta u kojem je zaposlena osoba u pitanju, kao i da pokrene nadzorne ili disciplinske postupke i utvrdi odgovarajuće mjere u skladu sa zakonom, kodeksom ponašanja i planom integriteta. Nadležni organ će obavestiti Komisiju o preduzetim mjerama.
- U slučaju da je u pitanju ozbiljno koruptivno ponašanje funkcionera, visokog državnog službenika ili namještenika, Komisija će poslati organu nadležnom za imenovanje i razrješenje lica u pitanju, predlog za njegovo razrješenje i o tome obavijesti javnost. Nadležni organ će zauzeti stav o predlogu Komisije za razrješenje u roku od 30 dana.

- Komisije će u konačnom, povodom konkretnih slučajeva korupcije, mišljenja i zaključke postaviti na sajtu, sa uklonjanjem pojedinih podataka iz slučaja iz razloga zaštite privatnosti. U nedostatku mogućnosti krivičnog gonjenja, kao i nedostatku ovlašćenja datih Komisiji, objavljivanje mišljenja o slučajevima korupcije služi i kao javni komentar i kao osuda lošeg funkcionisanje vladinih agencija, na primer, policije, državnog tužioca, inspekcijskih službi, itd.

U procesu **prikupljanja podataka i dokumenata** od strane Komisije, državni organi, organi lokalne samouprave i nosioci javnih ovlašćenja, kao i pravno lice u obavezi su da, u roku utvrđenom od strane Komisije i bez obzira na odredbe drugih akata i nevezano od formi podataka, dostaviti na osnovu obrazloženog zahtjev Komisije sve podatke, uključujući i lične podatke i dokumente koji su potrebni Komisiji da obavlja svoje zakonom propisane zadatke. Kada Komisija zahtjev podnese Banci Slovenije, razmena podataka će se sprovesti u skladu sa zakonom Evropske unije kojim se uređuje razmenu nadzornih i statističkih informacija i zaštiti poslovne tajne, kao i u skladu sa odredbama propisa koji se obavezuju Banke Slovenije u pogledu sadržaja koji se vode.¹⁰ Ono što daje posebnu težinu ovoj odredbi je činjenica da Komisija može **sankcionisati** novčanom kaznom instituciju, ili odgovorno lice koje odbije da dostavi tražene podatke i dokumentaciju, ili ih ne dostavi u predviđenom roku. Ukoliko postoji osnovana sumnja da lice obuhvaćeno istragom prikriva svoju imovinu ili prihode u cilju izbegavanja nadzor, a Komisija nije u mogućnosti da sprovede svoja ovlašćenja, ili na drugi način utvrdi činjenice, uputiće nadležnom organa, uključujući i organ nadležan za sprečavanje pranja novca, zahtjev da u okviru svojih ovlašćenja utvrde činjenice u vezi sa sredstvima i imovinom u Republici Sloveniji i inostranstvu, i dostaviti svoje nalaze u Komisiji.

Komisija može saslušavati na okolnosti konkretnog slučaja službena lica i odgovorna lica u organizacijama koje vrše javna ovlašćenja. Ovo ovlašćenje se primenjuje na pomenuta lica i u periodu od dvije godine nakon prestanka statusa u kojem je lice bilo tokom događaja ili postupanja koje je predmet istrage od strane Komisije.

U isto vrijeme, u cilju zaštite profesionalne tajne ili zaštite osnovnih ljudskih prava i interesa pretkrivičnog i krivičnog postupka, Zakon predviđa određena ograničenja prikupljanja podataka i dokumenata.

Na osnovu nepravilnosti ili kršenja ustanovljenih u sprovođenju postupka administrativne istrage, Komisija može podneti obrazloženu inicijativu u cilju izvršenja nadzorne kontrole funkcionisanja određenog izvršnog organa ili suda, odnosno da izvrši **djelimičnu nadzornu inspekciju** rada pojedinca ili rada u konkretnom slučaju. Takođe, Komisija može inicirati **pokretanje disciplinskog postupka** protiv lica u pitanju. Ova inicijativa se može podnijeti Državnom tužiocu u postupanju iz nadležnosti tužilaštva, Sudskom savjetu ili ministru pravde kako bi se sprovela zvaničnu nadzor nad radom određenog suda ili rada određenog sudije, Predsjedniku višeg suda u cilju sagledavanja poslovanja u sudu u skladu sa Zakonom o sudovima, nadležnom inspekcijskom organu ili bilo kojem drugom državnim organu u cilju izvršenja upravnog ili stručnog nadzora nad radom određenog organa ili organizacione jedinice, odnosno na posao koji obavljaju u određenom slučaju.

U slučaju da se inicijativa odbije, odgovorno lice ili organ dužan je, najkasnije 15 dana nakon prijema inicijative koja se odnosi na sprovođenje nadzora ili pokretanje disciplinskog postupka, poslati Komisiji pismeno objašnjenje za odbijanje.

U slučaju da se nadzor sprovodi u skladu sa inicijativom, odgovorno lice ili organ dostavlja Komisiji konačni izveštaj o sprovedenom nadzoru i njegovim nalazima kao i o sprovedenim mjerama, najkasnije 8 dana nakon prijema. U slučaju da je pokrenut disciplinski postupak, njegovi zaključci

¹⁰ Stephanie E. Trapnell: "Commission on the Prevention of Corruption Slovenia: A Review of the Effectiveness of Anti-Corruption Agencies" World Bank 2012

i rezultati će takođe biti dostavljeni Komisiji u roku od 8 dana od dana zaključenja ovog postupka. Dakle, možemo zaključiti da KPK, u ostvarivanju aktivnosti iz svoje nadležnosti, ima na raspolaganju i dovoljno jaka ovlašćenja za postizanje rezultata. Sem ovlašćenja da organizuje kontrolna saslušanja pojedinaca, vrši nadzorne inspekcije rada, vodi administrativnu i finansijsku istragu i zahtijeva podatke i dokumentaciju u tačno određenim rokovima, ova institucija ima mogućnost izricanja administrativnih sankcija, što je garancija da će se obaveze koje pojedinci i institucije imaju prema Komisiji, poštovati. Rezultate ovih ovlašćenja, podržanih funkcionalnom nezavisnošću Komisije, profesionalnošću njenih članova i znatnim kapacitetima, mogli smo da pratimo kroz konkretne riješene slučajeve korupcije, koji su uključivali najviše slovenačke zvaničnike, od poslanice Evropskog parlamenta, do premijera Slovenije.

4.2 Hrvatska

U Hrvatskoj USKOK (Ured za sprječavanje korupcije i organizovanog kriminala) djeluje u okviru Tužilaštva. USKOK se sastoji od Sekretarijata sa pratećim službama i četiri sektora: Sektora tužioca, Sektora za sprečavanje pojava korupcije i odnose sa javnošću, Sektora za istraživanje i dokumenta i sektora za međunarodnu saradnju i zajedničke istrage. USKOK nije tipična agencija za borbu protiv korupcije i ne bavi se prevencijom, već više istražnim i represivnim mjerama. Ovo tijelo karakteriše i izuzetno dobra koordinacija sa organima pravosuđa. Naime, u policiji napravljen specijalni odsjek koji saraduje sa USKOK-om, tzv. Uskočka vertikala, a takođe, postoje i sudovi specijalizovani za djela korupcije i organizovanog kriminala- Uskočki sudovi. Na ovaj način je obezbijedena potpuna institucionalna koordinacija, tako da se pokrije čitav proces: od istrage, preko presuđivanja i izricanja mjera, do represivnih mjera.

U skladu sa posebnim statusom ovog tijela, ono ima i šira istražna ovlašćenja od drugih antikorupcijskih agencija u regionu. Posebna ovlašćenja Ured dobija samo u slučajevima kada je to neophodno, po nalogu suda, na zahtjev državnog tužioca i kada postoji osnovana sumnja da je počinjeno krivično djelo iz kataloga krivičnih djela hrvatskog ZKP. Ova ovlašćenja moraju biti ograničena po trajanju, a sprovode ih policijske snage, a uključuju: nadzor i tehničko snimanje telefonskih razgovora i drugih komunikacija na daljinu, presretanje, prikupljanje i snimanje kompjuterskih podataka; ulazak u prostorije radi sprovođenja nadzora i tehničko snimanje prostorija; tajno praćenje i snimanje osoba i predmeta; upotreba prikrivenih istražitelja i povjerenika; simulirana prodaja i otkup predmeta te simulirano davanje mita i simulirano primanje mita; pružanje simuliranih poslovnih usluga ili sklapanje simuliranih pravnih poslova; nadzirani prevoz i isporuka predmeta krivičnog djela. Rezultati ovakvih ovlašćenja i tijesne saradnje sa tužilačkim i policijskim snagama su vidljivi u nizu akcija koje je ovo tijelo uspješno sprovelo: Lider, Menadžer, Šetač... kao i u velikom broju procesuiranih slučajeva korupcije na visokom nivou.¹¹

Ovakvo ustrojstvo se u Hrvatskoj pokazalo kao izuzetno efikasno, međutim preduslov za postojanje ovakvog sistema je u potpunosti nezavisan pravosudni sistem i efikasno tužilaštvo.

4.3. Hong kong - Nezavisna komisija za borbu protiv korupcije (ICAC)

„Misija ICAC-a je da se bori protiv korupcije kroz efektivnu primjenu zakona, edukaciju i prevenciju, usa ciljem da Hong Kong očuva pravednim, pravičnim, stabilnim i prosperitetnim»¹²

ICAC je osnovana 1973. Odluka da se osnuje nezavisna multidisciplinarna institucija koja će

¹¹ Internet prezentacija Ureda: www.dorh.hr

¹² Istraživanje javnog mijenja za 2012 godinu pokazalo je da 88.3% građana Hong Konga smatra djelovanje ICAC-a u borbi protiv korupcije efektivno. http://www.icac.org.hk/filemanager/en/Content_1283/2012surveysummary.pdf

efikasno suzbijati korupciju, preventivno-edukativnih strane je direktan rezultat Izveštaja Istražne komisije o korupcije u Hong Kongu objavljenog 1973. U izveštaju je zaključeno da su se koruptivne radnje ozbiljno infiltrirale u mnogim sferama javnog života Hong Kong-a, i da je korupcija ozbiljan problem posebno u policiji. Shodno tome, izveštaj je jasno istakao da nadležni organi generalno osećaju da javnost nikada neće biti uvjerena da Vlada zaista namjerava da se bori protiv korupcije osim ako se Kancelarija za borbu protiv korupcije ne odvoji od policije. Nakon izveštaja, ICAC je osnovana u februaru 1974. Od svog osnivanja, mandat ICAC pokriva tri glavne funkcije: istragu, prevenciju i edukaciju. Da bi bili efikasni, ICAC-u su od početka date jake istražne i represivne moći - kao što su: hapšenje, pretres i zaplena, pristup finansijskim informacijama i konfiskacija imovine.

Trostrani pristup koji karakteriše ICAC, oličen u tri odeljenja, je bio od vitalnog značaja za razvoju nove javne svijesti. Organizaciono, ICAC obuhvata funkciju Komesara i tri funkcionalna odeljenja - Operativno odjeljenje (Policija), Odjeljenje za prevenciju korupcije i Odjeljenje za odnose sa javnošću (Obrazovanje) koje servisira Administrativno odjeljenje. Operativno odeljenje prima, razmatra i istražuje žalbe navodnih koruptivnih radnji. Odeljenje za prevenciju korupcije ispituje praksu i procedure vladinih agencija i javnih organa u cilju smanjenja mogućnosti korupcije i pruža savjete za sprečavanje korupcije privatnim organizacijama na njihov zahtjev. Odeljenje za odnose sa javnošću edukuje javnost o borbi protiv korupcije i angažuje javnu podršku u borbi protiv iste. Među različitim delovima Operativnog odjeljenja postoje Sektor za zaštitu svjedoka, Sektor za vatreno oružje, Međunarodni sektor za vezu, Sektor za finansijske istrage, Sektor za kompjutersku forenziku i Sektor za razvoj i istraživanje.

Administrativno odjeljenje (Uprava) servisira navedena tri odeljenja koja su međuzavisna. Da bi se postigla maksimalna efikasnost, svako odeljenje koristi i nadograđuje na postupanje drugih odjeljenja.

Operativno odjeljenje je istražna ruka ICAC-a. Njene statutarne obaveze navedene u Pravilniku ICAC-a su:

- Prima i razmatra navode korupciju.
- Istražuje navodne ili sumnjive prekršaja koji se nalaze u nadležnosti ICAC-a prema Pravilniku ICAC-a, Pravilniku o sprečavanju podmićivanja i Uredbi o izborima (korumpiranog i nezakonitog ponašanja).
- Istraživanje navodnih radnji ucjene počinjenih od strane službenih lica kroz zloupotrebe službenog položaja.
- Istraživanje svakog ponašanje službenika, koji je povezan sa koruptivnim radnjama ili sam vrši koruptivne radnje.

Zakonska ovlašćenja ICAC-a, da istražuje i kazni korumpirana lica, grupisana su u kroz tri posebne uredbe: 1. Uredba ICAC-a; 2. Uredba o sprečavanju podmićivanja; 3. Uredba o izborima

1. Uredba ICAC-a¹³ Sem što uspostavlja ICAC i propisuje dužnosti Komesara ICAC, utvrđuje parametre ICAC istraga, proceduru za postupanja sa osumnjičenim i raspolaganja imovinom u vezi sa djelima - daje ICAC-u ovlašćenja **hapšenja, pritvora i kaucije**, koji su od suštinskog značaja za rad agencije u sprovođenju zakona. Daje ICAC-u ovlašćenja **pretresa i zaplijene** koja su u skladu sa ovlašćenjima hapšenja i pritvora. Dozvoljava ICAC-u da uzima određene vrste uzoraka od osobe za forenzičke analize. Ovlašćuje ICAC da ispita svaku navodno djelo ucjene koje je izvršio državni službenik kroz zloupotrebe službenog položaja, kao i krivična djela koja povezana sa krivičnim djelima korupcije koje je izvršio osumnjičeni.

13 Uredba ICAC-a http://www.legislation.gov.hk/blis_ind.nsf/WebView?OpenAgent&cap=CurAllEngDoc*204

2. Uredba o sprečavanju podmićivanja:¹⁴ Predviđa krivična djela podmićivanja državnih službenika, koji uključuju javne službe i zaposlene u privatnom sektoru.

1. Daje ICAC-u, po odluci suda, ovlaštenja istrage da razotkriju i identifikuju transakcije i imovinu u različitim oblicima skrivaju odkorumpiran. Ovlaštenja uključuju:

- Pretraživanje bankovnih računa.
 - Zadržavanje i ispitivanje poslovne i privatne dokumentacije.
 - Zahtjeva od osumnjičenog da pruži detalje o svojoj imovini, prihodima i rashodima.
2. Daje ICAC-u, po odluci suda, ovlaštenja zadržavanja putnih isprava i ograničavanja raspolaganje imovinom kako bi se osumnjičeni onemogućio da pobjegne ili opere svoj nezakonito stečenu imovinu kako bi izbjegao oduzimanje od strane sudova.

3. Daje ICAC-u moć da zaštiti povjerljivost istrage.

3. Uredba o izborima¹⁵ Obezbeđuje da se izbori sprovede javno, pošteno, transparentno i iskreno i da su slobodni od korumpiranog i nezakonitog ponašanja .

Predviđa prekršaje u vezi sa izborima.

Dakle, za razliku od slovenačke Komisije, koja ne smije da vrši istrage u krivičnom postupku i hrvatskog USKOK-a, koji ima policijske jedinice za vršenje represivnih mjera, ICAC ima ovlaštenja koja se donekle preklapaju sa policijskim i tužilačkim:

- Primanje i razmatranje prijava korupcije;
- Hapšenje, pritvor i određivanje kaucije;
- Pretraživanje i zaplijena, istraga i nadzor;
- Finansijska istraga bankovnih računa i zadržavanje i ispitivanje poslovne i privatne dokumentacije;
- Zahtijevanje od osumnjičenih da dostave detalje o njihovim prihodima, imovini i troškovima;
- Zadržavanje putnih isprava i zamrzavanje računa u cilju prevencije bijega ili pranja novca; i
- Zaštita povjerljivosti istrage

ICAC Hong Kong od 1974 aktivno sprovodi preventivne, represivne i edukativne akcije za smanjenje korupcije. Jedan od rezultata ovakve politike je jako nizak stepen percepcije korupcije kod građana Hong konga – što možemo vidjeti i u najnovijem istraživanju Transparency Internationala, koji smješta Hong Kong na 15. Mjesto u svijetu po odsustvu korupcije, ispred svih njegovih susjeda i ispred većine zemalja EU.¹⁶ Istraživanje javnog mijenja za 2012 godinu pokazalo je da 88.3% građana Hong Konga smatra djelovanje ICAC-a u borbi protiv korupcije efektivno.¹⁷

14 Uredba o sprečavanju podmicivanja ICAC

http://www.legislation.gov.hk/blis_ind.nsf/WebView?OpenAgent&cap=CurAllEngDoc*201

15 Uredba o izborima (korumpirano i nezakonito ponašanje)

http://www.legislation.gov.hk/blis_ind.nsf/WebView?OpenAgent&cap=CurAllEngDoc*554

16 Transparency International: CPI Index, 2013

17 http://www.icac.org.hk/filemanager/en/Content_1283/2012surveysummary.pdf

V Scenariji: Jesmo li spremni za snažnu antikoruptivnu agenciju

5.1. Snažna istražna ovlaštenja – superagencija

Kada govorimo Agenciji za borbu protiv korupcije koja raspolaže sa *snažnim istražnim ovlaštenjima* tada govorimo o instituciji koja ima nadležnosti i ingerencije tužilaštva i policije, ali koja je institucionalno i organizaciono izdvojena iz tužilaštva opšte nadležnosti. Naš zakonodavac je imao drugačiji pristup pa je u okviru Vrhovnog državnog tužilaštva formirao specijalno Odjeljenje za suzbijanje organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina.

Da bi se u crnoj Gori formirala Agencija ovog tipa neophodno bi bilo izdvajanje postojećeg Odjeljenja za suzbijanje organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina iz tužilačke organizacije. Ovakva statutarna promjena Odjeljenja ne bi bila moguća bez prethodne izmjene Ustava koji u članu 134 predviđa Državno tužilaštvo kao *jedinstven* i samostalan državni organ koji vrši poslove gonjenja učinilaca krivičnih djela i drugih kažnjivih djela koja se gone po službenoj dužnosti. Pod gonjenjem se ne može tretirati isključivo procesuiranje kroz optužni akt već i sprovođenje procesnih radnji u fazi krivične istrage, a čiji se rezultati u vidu dokaza, prema važećem Zakoniku o krivičnom postupku, mogu koristiti i u krivičnom postupku i na istim zasnivati sudska odluka.

Shodno prednje navedenom, za formiranje Agencije ovog tipa zahtijevalo bi dodatnu političku volju koja bi obuhvatala i izmjene Ustava Crne Gore.

5.2. Snažna administrativna ovlaštenja ograničena ovlaštenjima tužilaštva

Drugi scenario pretpostavlja formiranje Agencije za borbu protiv korupcije koja će raspolagati sa širim ovlaštenjima u odnosu na postojeća ovlaštenja kojim raspolažu institucije za borbu protiv korupcije u ovom trenutku. Šira ovlaštenja bila bi ograničena u okviru administrativnog postupanja bez mogućnosti procesuiranja u krivičnim postupcima, ali uz mogućnost izricanja određenih mjera upozorenja. Dakle, Agencija ovog tipa bi se shodno svojim istražnim ovlaštenjima našla između dva suprostavljena modela, jednog sa izuzetno širokim istražnim ovlaštenjima i drugog modela bez mogućnosti sprovođenja administrativne istrage.

Agencija sa snažnim administrativnim ovlaštenjima u svojoj nadležnosti bi imala nadzor i suzbijanje koruptivnih radnji u javnom sektoru uključujući finansijske provjere, sukoba interesa, registraciju lobista, zaštitu zvizdača, i koordinaciju sa policijom i tužilaštvom. Takođe, Agencija bi vršila edukativnu funkciju kao i nadgledanje i koordiniranje izrade i implementacije strateških dokumenata na polju borbe protiv korupcije.

Administrativna ovlaštenja bi obuhvatala mogućnosti:

- saslušanja osoba protiv kojih je pokrenuta istraga, svjedoka, odgovornih lica,
- zahtjeva od osumnjičenog da pruži detalje o svojoj imovini, приходima i rashodima,
- privremeno oduzme dokumentaciju, predmete i druge stvari koje su neophodne radi utvrđivanja činjeničnog stanja,
- zahtjeva od državnih organa da dostave dokumentaciju, podatke
- vrši provjeru bankovnih računa i finansijskog poslovanja,

- vodi evidencije o izvršenim inspekcijskim pregledima, kao i druge propisane evidencije;

Agencija bi imala i ovlaštenja izricanja mjera upozorenja, iniciranje pokretanja disciplinskog postupka u komunikaciji sa rukovodiocima organa u kojem je zapošljeno lice kojem je u istrazi utvrđen prekršaj, iniciranje pokretanja krivičnih postupaka u komunikaciji sa tužilaštvom, izda prekršajni nalog.

Agencija bi bila u obavezi da postupa na način kojim se u potpunosti štiti privatnost lica protiv kojih se pokreće administrativna istraga i sve prikupljene podatke tretira isključivo kao poslovnu tajnu.

Agencija za borbu protiv korupcije bi koordinirala na institucionalnom nivou borbu protiv korupcije, ali i u konkretnom postupanju, kroz snažna administrativna ovlaštenja, uspostavila vidljivost koruptivnih radnji i stvorila prostor za suzbijanje i prevenciju korupcije na svim nivoima. Pretpostavlja se da će Agencija imati izraženu nezavisnost u postupanju i kadrovsku opremljenost kako bi na stručan i profesionalan način obavljala poslove iz svoje nadležnosti. Ovdje se svakako misli i na zaštitu osnovnih ljudskih prava i prava koja su zagarantovana i u krivičnom postupku.

Formiranje Agencije ovog tipa bi svakako unaprijedilo institucionalni okvir u borbi protiv korupcije i upotpunilo postojeće istražne mogućnosti prepoznate u radu Odjeljenja za suzbijanje organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina koje funkcioniše u okviru tužilaštva.

5.3. Slaba istražna ovlaštenja – Simuliranje reforme

U trećem scenariju smo razmotrili mogućnosti osnivanja Agencije za borbu protiv korupcije sa jednakim nivoom ovlaštenja kao što imaju trenutne institucije za borbu protiv korupcije. Kod analize ovlaštenja Komisije za sprječavanje sukoba interesa smo dokazali da parcijalna ovlaštenja, bez svih podataka i bez mogućnosti produbljivanja istrage ukoliko postoji sumnja na korupciju, postignuti rezultati su parcijalni i nedovoljni – u rezultatu imamo određen broj prekršajnih kazni ili otklanjanje nepravilnosti, ali nema istrage o tome da li navedene nepravilnosti ukazuju na moguće postojanje korupcije. U slučaju Državne revizorske institucije smo vidjeli da čak i jaka istražna ovlaštenja nisu dovoljna, ukoliko ih ne prati obaveza daljeg procesuiranja i sankcionisanja. Odbor za antikorupciju je pokazao da politizovanost u istragama značajno utiče na njenu efikasnost.

Ukoliko Agencija jednostavno objedini nadležnosti postojećih institucija, bez značajnog širenja ovlaštenja, suočićemo se sa istim problemima koje imamo i u trenutnom institucionalnom okviru: nedovoljna koordinacija, ograničena politička volja, strah od procesuiranja slučajeva korupcije na visokom nivou i nedostatak proaktivnog pristupa. U formiranju snažne institucije za prevenciju i suzbijanje korupcije, svaki aspekt njene efektivnosti, od nezavisnosti, specijaliziranosti, kapaciteta do jakih ovlaštenja je podjednako važan. Ukoliko se bilo koji od ovih aspekata izostavi, uprkos iluziji da je napredak učinjen, rezultati u praksi će izostati.

Bez ovlaštenja za administrativnu istragu, bez mogućnosti da se pristupi svim relevantnim dokumentima, da se zahtijevaju podaci od svih svjedoka, da se zaštite osobe koje su prijavile korupciju i bez mogućnosti da se na osnovu prikupljenih podataka pokrenu postupci kako prekršajni, tako i krivični, pa i da se izreknu određene vrste sankcija – antikorupcijska institucija ostaje bez uticaja, a građani ostaju sa još jednom neefikasnom institucijom na njihovom budžetu. Posljedice zadržavanja ovakvog statusa će se odraziti na državni budžet, na proces pristupanja Evropskoj uniji i na povjerenje građana u institucije sistema.

1. Dugoročno oklijevanje da se naprave neophodne izmjene će uticati na jačanje koruptivnih

praksi, što će nastaviti da urušava ionako krhku ekonomsku ravnotežu, budući da će više novca iz državnog budžeta odlaziti za neefikasnu borbu protiv korupcije, a sa druge strane, više javnih sredstava će se gubiti u koruptivnim aktivnostima.

2. Promjene koje zahtijevaju donosioci odluka iz Evropske unije se ne ograničavaju na pozitivne promjene zakona i institucija, već se zahtijevaju konkretni rezultati u vidu većeg broja procesuiranih slučajeva korupcije, procesuiranih slučajeva korupcije na visokom nivou i veće količine oduzete imovine stečene kriminalom. Parcijalni rezultati su bili prihvatljivi u ranijim fazama pristupanja, ali ukoliko se zadržimo na njima i naš proces pristupanja će stagnirati.
3. Bez konkretnih rezultata u brobi protiv korupcije, bez dokaza da niko nije nekažnjiv, građani Crne Gore će nastaviti da traže alternativne puteve za obavljanje procedura i zaobilaziti institucije sistema.

Ulaganje ljudskih kapaciteta, materijalnih sredstava i finansija u instituciju koja će imati vezane ruke u sprovođenju svojih nadležnosti, je uzaludan i štetan proces.

VI Zaključak i preporuke

Naime, trenutno stanje u Crnoj Gori ukazuje da je u pogledu modela antikoruptivnih institucija imamo dva suprostavljena modela, koji kao takvi ne daju značajne rezultate. Na jednoj strani imamo (1) specijalizovano Odjeljenja za suzbijanje organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina koje funkcioniše u okviru tužilaštva, a koje raspolaže sa svim istražnim ovlašćenjima koje predviđa Zakonik o krivičnom postupku. Ova ovlašćenja su znatno proširena upravo kod krivičnih djela korupcije i organizovanog kriminala i daju mogućnost specijalizovanom odjeljenju tužilaštva da koriste i posebne mjere i mehanizme u otkirivanju i dokazivanju koruptivnih krivičnih djela. Ovdje govorimo o širokom dijapazonu mjera tajnog nadzora, angažovanja svjedoka saradnika itd. Sa druge strane, kao što je prethodno obrazloženo postoji varijetet različiti (2) ustanova koje u određenom segmentu tretiraju korupciju kao društveno opasnu pojavu ali bez jasnih administrativnih ovlašćenja.

Ovako heterogen sistem anti-koruptivnih institucija bez krovne institucije koja bi strateški koordinirala borbom protiv korupcije, objedinjavala logističku podršku i preventivno djelovala, očigledno ne daje rezultate. Nedostatnost postojećeg institucionalnog i pravnog okvira najjasnije se može sagledati kroz broj prijavljenih koruptivnih radnji i procesuiranih krivičnih djela kao i nivoa korupcije u konkretnim slučajevima prema rangu prijavljenih i procesuiranih službenika i javnih funkcionera. Shodno izvještaju Vrhovnog državnog tužilaštva za 2011. godinu¹⁸, „izvještajnu godinu (2011) karakteriše manji broj prijavljenih slučajeva kriminala za krivična djela sa elementima korupcije za **52,38%**. U pitanju su slučajevi tzv. korupcije na srednjem nivou. Krivična djela sa elementima korupcije Odjeljenju je u izvještajnoj godini u ovoj oblasti kriminala prijavljeno **40 lica – 52,38%** manje nego u prethodnoj godini.” Prema stavu samog tužilaštva, prednje navedeni statistički podaci nijesu rezultat nižeg nivoa korupcije, već posledica *nedovoljne aktivnosti organa zaduženih za otkrivanje izvršilaca ovih krivičnih djela i nedovoljne međuinstitucionalne saradnje na planu njihovog gonjenja*. Prednje navedeni statistički podaci u potpunosti potvrđuju i stav tužilaštva da je nedovoljna međuinstitucionalna saradnja na planu otkrivanja i dokazivanja koruptivnih radnji, naročito ukoliko se isti uporede sa podacima o broju prijavljenih koruptivnih radnji (za posmatrani period, 2011. godinu), koje

¹⁸ Izvještaj Vrhovnog državnog tužioca Crne Gore o radu Državnog tužilaštva za 2011. godinu
Izvještaj za 2012 godinu nije dostupan na site-u VDT-a iz razloga što je sam site van funkcije.

je objavila Uprava za antikorupcijsku inicijativu. Naime, Uprava je objavila da je u 2011 godini nadležnim organima prosljedila **121** prijavu, dakle značajno više nego što je, prema Izvještaju VDT-a, primljeno u Odjeljenju za suzbijanje organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina.

Na osnovu regionalnog pregleda, kao i iznesenih scenarija institucionalne reforme u dijelu ovlašćenja institucija, možemo da zaključimo sledeće:

1. Iako se prvi scenario pokazao kao najefikasniji u suzbijanju korupcije, model antikorupcijske institucije iz Hong konga ne bi mogao da bude primijenjen u Crnoj Gori, na prvom mjestu zbog preklapanja ovlašćenja sa tužilaštvom i policijom. Takođe, kao što je gore objašnjeno, neka od ovih objašnjenja bi se kosila sa odredbama Ustava Crne Gore.
2. Ukoliko sagledamo trenutno stanje u dijelu institucionalnog okvira i istražnih ovlašćenja na najbolji način ćemo ukazati na potrebu formiranja Agencije koja će raspolagati snažnim administrativnim ovlašćenjima ograničenim ovlašćenjima tužilaštva. Ova Agencija bi premostila jaz između preventivnih institucija i institucija koje se bave suzbijanjem korupcije i kroz mogućnosti administrativne istrage bi prikupljala relevantne podatke za sankcionisanje slučajeva korupcije, ili njihovo dalje prosljeđivanje na krivičnu proceduru. Sa druge strane, kad Agencija uputi Tužilaštvu slučaj za krivično postupanje, sa svim dokazima koje je prethodno prikupila u sopstvenom istražnom postupku, Tužilaštvo će biti obavezno da obavještava Agenciju o ishodima tih slučajeva u jasno naznačenom roku, te će se imati čista statistika o efikasnosti Tužilaštva i odgovornost za situaciju u ovakvim slučajevima se neće moći prebacivati između institucija
3. Na osnovu iznesenih činjenica o radu institucija za borbu protiv korupcije, možemo da zaključimo da ove institucije ne posjeduju dovoljna ovlašćenja za suzbijanje korupcije. Funkcija ovih institucija je pretežno preventivna, dok je njihov uticaj na rješavanje konkretnih slučajeva korupcije zanemarujuće mali. Nedostatak ovlašćenja da se na temeljan način vrše provjere procedura koje su posebno rizične za pojavu korupcije, kao i načina upotrebe javnih funkcija, vodi nedostatku evidencije o istraženim, procesuiranim i sankcionisanim slučajevima korupcije na svim nivoima. Formalna izmjena institucionalnog okvira, bez davanja dodatnih ovlašćenja institucijama zaduženim za prevenciju i suzbijanje korupcije, doprinosi neracionalnom trošenju javnih sredstava a ne garantuje nikakve rezultate. Kao što smo već pomenuli, ovo utiče negativno ne samo na proces Evropskih integracija, već i na povjerenje građana u institucije sistema i njihovu podložnost koruptivnim praksama, kao i na sveukupnu socioekonomske situaciju u zemlji.

U dijelu ovlašćenja koja buduća Agencija za borbu protiv korupcije treba da posjeduje, treba istaći da konvencije UNCAC -a¹⁹ i Savjeta Evrope²⁰ naglašavaju potrebu za *efikasnim sredstvima za prikupljanje dokaza* (uključujući različite oblike tajnih mjera/specijalnih istražnih radnji, pristup finansijskim informacijama, efikasne mjere za identifikaciju, praćenje i oduzimanje imovine proistekle iz korupcija), *za zaštitom lica koja pomažu vlastima u istrazi i procesuiranju korupcije* (procesne i vanprocesne mjere zaštite svedoka), *i za podsticanjem građana da prijavljuju korupciju i sarađuju sa vlastima* (obezbjeđivanjem zaštite zviždačima, mogućnost davanja ograničenog imuniteta i smanjenje kazne za svjedoke saradnike). Specijalizovanim institucijama koje sprovode borbu protiv korupcije često se odobrava još šira i nametljiva dokazna sredstva nego što to ima redovna policija. Tako široka i nametljiva dokazna sredstva, treba staviti pod lupu međunarodnih ljudskih prava i standarda koji važe u krivičnom postupku i treba da budu pod spoljnim nadzorom.

¹⁹ *United Nations Convention against Corruption*, usvojena 31. oktobra 2003; stupila na snagu 14. decembra 2005.

²⁰ *Council of Europe Criminal Law Convention on Corruption*, usvojena 4. novembra 1998; stupila na snagu 1. jula 2002.

Pitanje odgovarajućih ovlaštenja u okviru dokaznih sredstava (pristup dokumentima, sprovođenje inspekcija, saslušanja, itd) je takođe značajno za anti-korupcijske institucije u preventivne svrhe. Naročito u dijelu kontrolne funkcije u oblastima kao što su sprečavanje sukoba interesa, finansiranja političkih partija i nadziranje imovine javnih funkcionera.²¹

Imajući u vidu prednje navedeno smatramo da je nužno stvoriti pravni osnov kako bi buduća Agencija za borbu protiv korupcije posjedovala značajno šira ovlaštenja i sredstva kako u dijelu istraživanja koruptivnih pojava, tako i u dijelu nadzorne i edukativne (populističke funkcije), nego što je to do sada bio slučaj sa organima koji su bili ovlašćeni da suzbijaju korupciju. Ovdje se ne misli na policiju i tužilaštvo koji prema odnosnim zakonima (ZKP, Zakon o policiji...) ima široka ovlaštenja u suzbijanju korupcije.

- Nužno je jasno razgraničiti ovlaštenja koja proistuću iz administrativne i krivične istrage. Naročito u smislu preklapanja istraga ili zalaženja u nadležnost druge. Ovo podrazumijeva nužnost konstatne i usklađenje saradnje svih državnih organa, sa posebnim naglaskom na saradnju tužilaštva i Agencije.
- U cilju kvalitetne administrativne istrage kao i prevencije korupcije, Agencija mora biti uspostavljena kao centralni organ koji će koordinirati sve ostale upravne organe koji raspolažu sa kontrolnim ovlaštenjima ili dođu u posjed informacija o koruptivnom postupanju.
- Neophodno je omogućiti pristup Agenciji svim dokumentima relevantnim za istragu: uključujući javne dokumente, prepiske državnih institucija, ali takođe i pristup dokumentima označenih stepenom tajnosti, bankovnim računima javnih funkcionera i dokumentaciji policije;
- Agenciji treba omogućiti proaktivno djelovanje kroz ovlaštenje da sprovodi nadzor nad državnim organom, svi pravnim i fizičkim licima koja obavljaju javne funkcije, prikuplja informacije i dokumenta, obavlja informativne razgovore i bez predhodne indicije kršenja zakona.
- U cilju sveobuhvatnije prevencije korupcije Agenciji treba da raspolaže sa mogućnošću podnođenja obrazložene inicijative u cilju izvršenja nadzorne kontrole funkcionisanja određenog izvršnog organa ili suda, odnosno da izvrši **djelimičnu nadzornu inspekciju** rada pojedinca ili rada u konkretnom slučaju, odnosno pokretanje disciplinskog postupka. Ova inicijativa se može podnijeti Državnom tužiocu u postupanju iz nadležnosti tužilaštva, Sudskom savjetu ili ministru pravde kako bi se sprovela zvanični nadzor nad radom određenog suda ili rada određenog sudije, Predsjedniku višeg suda u cilju sagledavanja poslovanja u sudu u skladu sa Zakonom o sudovima, nadležnom inspekcijskom organu ili bilo kojem drugom državnim organu u cilju izvršenja upravnog ili stručnog nadzora nad radom određenog organa ili organizacione jedinice, odnosno na posao koji obavljaju u određenom slučaju.
- Agencija mora imati ovlaštenja saslušanja svih fizičkih lica koja su relevantna sa istragu. Takođe, potrebno je uvesti mogućnost izricanja prekršajnih sankcija u procesu istrage za lica koja se ne odazovu na poziv za saslušanje, ili odbiju da dostave tražena dokumenta u predviđenom roku;
- Potrebno je razmotriti mogućnost davanja Agenciji prava da koristi mjere tajnog nadzora i doušnike, kao i mogućnost konfiskovanja putnih isprava i zamrzavanja imovine.
- Kako bi se osigurala efektivnost saradnje između tužilaštva i Agencije, neophodno je

21 "Specialised Anti-Corruption Institutions: Review Of Models" – ISBN-978-92-64-03979-7, OECD 2008

Zakonom definisati obavezu Agencije da prosljeđuje Specijalnom tužilaštvu slučajeve u kojima postoji osnovana sumnja da sadrže elemente krivičnog djela.

- Za utvrđene prekršaje, Agenciji bi trebalo omogućiti da izriče mjeru upozorenja, mjeru javnog objavljivanja preporuke za razriješenje.
- U slučaju ne postupanju po nalogu Agencije u cilju sprovođenja administrativne istrage, trebalo bi omogućiti i izricanje mandatne kazne, na način kako je to omogućeno poreskim inspektorima.

Bibliografija

COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS on the protection of the financial interests of the European Union by criminal law and by administrative investigations, 2013

Državno odvjetništvo Republike Hrvatske, Internet prezentacija Ureda: www.dorh.hr
European Commission: Montenegro Progress Report 2013, Brisel 2013

Godišnji izvještaj Komisije za sprječavanje sukoba interesa, 2012

Izvještaj Vrhovnog državnog tužioca Crne Gore o radu Državnog tužilaštva za 2011.godinu

Izvještaj o godišnjem istraživanju javnog mnjenja, ICAC, 2012

Ministarstvo Pravde, Uprava za antikorupcijsku inicijativu, *Analiza efekata uspostavljanja Agencije za borbu protiv korupcije*, Podgorica 2012

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

Odluka o obrazovanju Nacionalne komisije za implementaciju Akcionog plana za sprovođenje programa borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala («Službeni list Crne Gore», broj 15/07 od 14.03.2007)

Odluka o obrazovanju Nacionalne komisije za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala („Službeni list Crne Gore», br. 61/10, 4/11, 47/11, 17/12 i 14/13)

Specialised Anti-Corruption Institutions: Review Of Models, OECD 2008

TI 2000, Langseth 2000, Camerer 1999, Pope 1999, Doig 1995, *Anti-Corruption Agencies: A Review of Experience*, World Bank 2002

Transparency International: *Corruption Perceptions Index 2013*

Trapnell, Stephanie E. , *Commission on the Prevention of Corruption Slovenia: A Review of the Effectiveness of Anti-Corruption Agencies*, World Bank 2012

United Nations Convention against Corruption, Ujedinjene Nacije, Njujork 2004

Uredba ICAC-a, dostupno na:

http://www.legislation.gov.hk/blis_ind.nsf/WebView?OpenAgent&cap=CurAllEngDoc*204

Uredba o izborima (korumpirano i nezakonito ponašanje), dostupno na: http://www.legislation.gov.hk/blis_ind.nsf/WebView

Uredba o sprečavanju podmićivanja, ICAC, dostupno na:

http://www.legislation.gov.hk/blis_ind.nsf/WebView?OpenAgent&cap=CurAllEngDoc*2011

Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji ("Službeni list Crne Gore", broj 28/04 od 29.04.2004. godine)

Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije [5] (Ur. l. RS, št. 45/2010, 26/2011, 43/2011, 69/2011)

O Centru za monitoring i istraživanje - CeMI

Centar za monitoring i istraživanje CeMI je nevladina organizacija osnovana u martu 2000. godine, sa glavnim ciljem da obezbijedi infrastrukturnu i ekspertsku podršku za kontinuirano nadgledanje cjelokupnog procesa tranzicije u Crnoj Gori.

CeMI je dugogodišnjim i dosljednim radom doprinio izmjeni društvenih i političkih prilika u kojima je nastao i shodno tome proširivao opseg svog djelovanja u pravcu zakonodavne inicijative, istraživanja javnog mnjenja, borbe protiv korupcije i poštovanja ljudskih prava i sloboda. Izmjena državnog statusa i ostvareni napredak u procesu evropskih integracija su pozitivno uticali na razvoj civilnog društva u Crnoj Gori dajući mu jedan potpuno novi okvir rada. U tom kontekstu, CeMI odstupa od djelovanja klasične nevladine organizacije i postaje sve bliži konceptu istraživačkog centra za kreiranje i zastupanje prijedloga javnih politika.

CeMI je, uz podršku OSI Think Tank Fund–a iz Budimpešte, restruktuirao internu organizaciju u cilju optimalnog korišćenja kapaciteta. Takođe misija i vizija CeMI-ja su se promijenili u skladu sa novouspostavljenim ciljevima

CeMI svoje programsko djelovanje programa ostvaruje kroz tri programa: (1) **Vladavina prava i ljudska prava**, (2) **Borba protiv korupcije**, (3) **Bezbijednost i odbrana**. Na ovaj način, CeMI fokusirao na oblasti u kojima ima značajno iskustvo i u kojima je već prepoznatljivo djelovanje naše organizacije.

CeMI takođe ima tri odjeljenja: Odjeljenje za istraživanje javnih politika, Odjeljenje za istraživanje javnog mnjenja, Pravno odjeljenje, kao i Odjeljenja za razvoj i odnose sa javnošću. Ove organizacione jedinice omogućavaju kontinuitet djelovanja i obezbjeđuju operativnu podršku za realizaciju projekata.

Između brojnih postignuća CeMI-a, izdvajamo sljedeće:

- CeMI je prva organizacija u Crnoj Gori (i u regionu), čija su četiri Nacrta zakona usvojena od strane nacionalnog Parlamenta.
- CeMI je jedna od prvih organizacija u Crnoj Gori koja se bavi problemom korupcije.
- CeMI je jedna od dvije organizacije koja ima svog predstavnika u Nacionalnoj komisiji za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala.
- CeMI je do sada, kroz svoje programe, implementirao više od 70 različitih projekata, podržanih od strane brojnih donatora.
- CeMI je prva organizacija u Crnoj Gori osnovana sa ciljem monitoringa izbora i nadgledala je sve većinu izbora u Crnoj Gori od 2000. godine.

- CeMI je jedna od osnivačkih članica ENEMO-a (Međunarodne mreže za monitoring izbora).
- CeMI je jedan od osnivača najveće koalicije aktivnih NVO u Crnoj Gori – „Strategija kao cilj“, sa skoro 100 članica.
- CeMI je jedna od 10 organizacija koje su potpisale Memorandum o razumijevanju sa Sekretarijatom za EU integracije 2007. godine.

Vizija: Crna Gora zemlja slobodnih građana, vladavine prava, socijalne pravde i jednakih mogućnosti.

Misija: CeMI je think tank organizacija čija se misija ogleda u kontinuiranom pružanju podrške procesu demokratske konsolidacije i evropeizacije Crne Gore.

Ciljevi:

- Doprinos efikasnoj primjeni javnih politika i međunarodno preuzetih obaveza u oblastima zaštite ljudskih prava i sloboda, evropskih integracija i borbi protiv korupcije;
- Doprinos usaglašavanju nacionalnog zakonodavnog i institucionalnog okvira sa zahtjevima procesa pridruživanja EU;
- Poboljšanje informisanosti i edukacija javnosti o zaštiti ljudskih prava i sloboda, evropskim integracijama i borbom protiv korupcije;
- Doprinos unapređenju efikasnosti rada institucija koje se bave zaštitom ljudskih prava i sloboda, evropskim integracijama i borbom protiv korupcije;
- Povećanje transparentnosti institucija političkog sistema i organizacija civilnog društva.

Korisnici CeMI-ja su: građani, organizacije civilnog društva, mediji, donatori, lokalna samouprava, državna uprava i privredni subjekti.

Annex 1

Prijedlog dijela Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije koji definiše istražna ovlašćenja

Administrativna istraga Pokretanje administrativne istrage

Član (a)

Istraga u kojoj se utvrđuje da li postoji koruptivno postupanje ili povreda zakona iz nadležnosti Agencije, pokreće i vodi Agencija, po službenoj dužnosti. Postupak iz stava 1. ovog člana pokreće se i na zahtjev funkcionera, službenika ili namještenika i njegovog neposredno pretpostavljenog, a može se pokrenuti i na osnovu prijave pravnog ili fizičkog lica.

O postupanju po prijavi iz stava 2. ovog člana, Agencija obaveštava podnosioca prijave u roku od 15 dana.

U postupku pred Agencijom isključena je javnost.

Na osnovu sprovedenog postupka Agencija može donijeti načelno mišljenje, mjeru upozorenja, mjeru javnog objavljivanja preporuke za razriješenje i druge odluke.

Proaktivno postupanje

Član (b)

Agencija je ovlašćena da sprovodi nadzor nad državnim organom, svi pravnim i fizičkim licima koja obavljaju javne funkcije, prikuplja informacije i dokumenta, obavlja informativne razgovore i bez predhodne indicije kršenja zakona.

Ovlašćenja

Član (c)

U sprovođenju administrativne istrage i nadzora ovlašćeno lice može se koristiti ovlašćenja da:

- 1) pregleda: objekte i prostorije, zemljište, opremu i uređaje, poslovne knjige, evidencije i registre, ugovore, javne isprave i drugu poslovnu dokumentaciju;
- 2) utvrđuje identitet subjekta nadzora i drugih lica;
- 3) uzima izjave od subjekta nadzora i drugih lica;
- 4) uzima uzorke koji su potrebni za utvrđivanje činjeničnog stanja;
- 5) naredi preduzimanje odgovarajućih mjera i radnji radi obezbjeđenja vršenja istrage i nadzora;
- 6) privremeno oduzme dokumentaciju, predmete i druge stvari koje su neophodne radi utvrđivanja činjeničnog stanja;
- 7) privremeno oduzme nezakonito stečenu imovinsku korist;
- 8) podnese prijavu nadležnom organu za učinjeno krivično djelo ili zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka;
- 9) izriče mandatne kazne
- 10) zabrani vršenje određenih radnji;
- 11) obezbijedi izvršenje naloženih mjera;

Obaveze organa, pravnih i fizičkih lica

Član (d)

U sprovođenju administrativne istrage državni organi, sva pravna i fizička lica dužni su da na zahtjev Agencije, u roku od 7 dana, omogući neometani pristup i pregled iz člana (c) i bez

naknade dostaviti sva druga dokumenta i informacije koje su Agenciji potrebne za odlučivanje i obavljanje poslova iz njene nadležnosti.

Banka je dužna da Agenciji za potrebe odlučivanja i obavljanja poslova iz njene nadležnosti, na pisani zahtjev, dostavi podatke o izvršenim transferima sredstava klijenta banke, prema kojem se vodi administrativna istraga, u platnom prometu.

Podaci koje Agencija pribavi, u skladu sa stavom 1 ovog člana, čine poslovnu tajnu.

Uz poziv na ovaj član zakona Agencija može po potrebi zahtijevati informacije i od trećih lica.

U prikupljanju informacija Agencija može pozvati bilo koje pravno ili fizičko lice da se lično izjasni o predmetu iz nadležnosti Agencije.

Pozvano lice ima pravo na stručnu pomoć.

Izricanje mandatnih kazni

Član (e)

Državnom organu, odgovornom licu, svim pravnim i fizičkim licima koji na zahtjev Agencije, u propisanom roku, ne omoguće neometani pristup i pregled iz člana (c) i bez naknade dostaviti sva druga dokumenta i informacije koje su Agenciji potrebne za odlučivanje i obavljanje poslova iz njene nadležnosti ili se ne odazovu na poziv da se lično izjasne o predmetu iz nadležnosti Agencije, može se izreći mandatna kazna.

Način postupanja sa predmetima

Član (f)

Članovi Savjeta, Direktor, službenici i namještenici u Agenciji, zaposleni kod drugih subjekata koji su preduzimali pojedine radnje na zahtjev Agencije dužni su, kao službenu tajnu, čuvati podatke koji su zakonom ili drugim propisom određeni kao tajna, bez obzira na način na koji su je saznali.

Spisi, isprave i zapisnici o istražnim radnjama koje su preduzete za vrijeme administrativne istrage iz nadležnosti Agencije moraju imati oznaku tajnosti u skladu sa odredbama posebnog zakona.

Ovlašćenja za traženje inspekcijskog nadzora i drugih oblika nadzora

Član (g)

Na osnovu nepravilnosti ili kršenja utvrđenih u sprovođenju administrativne istrage, Agencija može podnijeti obrazloženi zahtjev:

–Vrhovnom državnom tužiocu, kako bi se sproveo nadzor funkcionisanja određene organizacione jedinice Vrhovnog državnog tužilaštva, Višeg državnog tužilaštva i Osnovnog državnog tužilaštva, odnosno djelomični nadzor rada pojedinačnih državnih tužilaca ili posla obavljenog u tom konkretnom slučaju;

–Sudskom savjetu ili ministru pravde, u svrhu obavljanja službenog nadzora nad radom određenog suda ili radom određenog sudije;

–Predsjedniku Vrhovnog suda, Višeg suda i Osnovnog suda, kako bi se provjerio rad suda, shodno Zakonu o sudovima;

–Nadležnom inspekcijskom organu ili bilo kojem drugom državnom tijelu, kako bi se sproveo administrativni ili stručni nadzor nad radom određenog tijela ili organizacione jedinice, odnosno

rada u konkretnom slučaju;

–Predsjednicima profesionalnih organizacija koja imaju javna ovlašćenja, u svrhu obavljanja stručnog nadzora u okviru njihovih ovlašćenja;

–Drugim organima ili njihovim predstavnicima, kako bi se spoveo nadzor nad radom lica ili tijela, ili obavljenog posla u konkretnom slučaju;

–Odgovornom licu ili nadležnom organu, kako bi se pokrenuo disciplinski postupak protiv državnog službenika ili funkcionera.

Član (h)

U slučaju da je inicijativa iz prethodnog člana odbijena, odgovorno lice ili organ će Agenciji poslati pisano objašnjenje za odbijanje najkasnije 15 dana nakon prijema inicijative u vezi sa sprovođenjem nadzora ili pokretanjem disciplinskog postupka.

Član (i)

U slučaju kada je inspekcijski nadzor ili drugi oblik nadzora sproveden u skladu sa inicijativom, odgovorno lice ili organ dostavlja Agenciji konačan izvještaj o sprovedenom nadzoru i njegovim nalazima, kao i o sprovedenim mjerama, najkasnije osam dana nakon prijema inicijative. U slučaju da je pokrenut disciplinski postupak, njegovi zaključci i rezultati će takođe biti dostavljeni Agenciji, u roku od 8 dana nakon zaključenja tog postupka.

Usmena rasprava

Član (j)

Agencija, na zahtjev javnog funkcionera ili kad ocijeni da je to potrebno, odrediće sprovođenje usmene rasprave.

Davanje izjava

Član (k)

U toku postupka pred Agencijom učesnici u postupku dužni su da iznesu istinito činjenično stanje.

U slučaju kad su potrebna opširnija stručna objašnjenja, Agencija može naložiti učesniku u postupku da podnese i pisanu izjavu i odrediti mu rok za dostavljanje izjave.

Učesnici u postupku mogu zahtijevati da im se omogući davanje pisane izjave.

Zaštita prava učesnika u postupku

Član (l)

Javnom funkcioneru i drugim učesnicima u postupku mora se omogućiti da ostvare i zaštite svoja prava i pravne interese.

Mjere

Član (m)

Mjere koje se izriču funkcioneru zbog povrede ovog zakona su: mjera upozorenja i mjera javnog objavljivanja preporuke za razriješenje. Funkcioneru koji je izabran na javnu funkciju neposredno od građana, funkcioneru kome je prestala javna funkcija i povezanom licu može se izreći mjera upozorenja i mjera javnog objavljivanja odluke o povredi ovog zakona. Ako lice iz st. 1. i 2. ovog člana ne postupi po izrečenoj mjeri upozorenja do isteka roka koji mu je u odluci određen, izriče mu se mjera javnog objavljivanja preporuke za razriješenje, odnosno mjera javnog objavljivanja odluke o povredi ovog zakona. Ako je funkcioneru izrečena mjera javnog objavljivanja preporuke za razriješenje, Agencija podnosi inicijativu za razriješenje funkcionera organu koji ga je izabrao, postavio ili imenovao. Nadležni organ je dužan da obavesti Agenciju o mjerama preduzetim povodom izrečene mjere javnog objavljivanja preporuke za razriješenje, odnosno inicijative, u roku od 60 dana od dana objavljivanja mjere.

Odluka direktora

Član (n)

Odluku kojom se utvrđuje povreda ovog zakona i izriče mjera iz člana (e) ovog zakona donosi direktor.

Protiv odluke iz stava 1. ovog člana može se izjaviti žalba Savjetu Agencije, u roku od 15 dana od dana dostavljanja.

Odluka Savjeta Agencije

Član (o)

Odluka Savjeta Agencije iz člana (f) stav 2. ovog zakona je konačna. Protiv ove odluke može se pokrenuti upravni spor.

Objavljivanje odluke o mjerama

Član (p)

Agencija javno objavljuje mjeru koja je izrečena zbog povrede ovog zakona, osim mjere upozorenja. Izreka i sažeto obrazloženje odluke kojom je izrečena mjera javnog objavljivanja odluke o povredi ovog zakona, odnosno preporuke za razriješenje, objavljuje se u «Službenom listu Crne Gore» i u drugom sredstvu javnog informisanja. Troškove objavljivanja odluke iz stava 2. ovog člana snosi funkcioner kome je mjera izrečena.

Obaveza povraćaja imovinske koristi

Član (r)

Ako se utvrdi da je funkcioner, kršenjem odredbama ovog zakona, vršio drugu javnu funkciju, posao ili delatnost, dužan je da imovinsku korist stečenu po ovom osnovu, uplati na račun budžeta Crne Gore, odnosno lokalne samouprave, u roku od 15 dana od dana prijema odluke kojom je utvrđena povreda ovog zakona.

Zaštita podnosioca prijave i drugih lica u postupku**Član (s)**

Lice na osnovu čije prijave je pokrenut postupak, odnosno drugo lice koje daje izjavu u postupku iz člana (c) stav 3 ovog zakona, ne može zbog toga da snosi štetne posledice. Državni službenik, odnosno zaposleni u državnim organima Crne Gore, jedinice lokalne samouprave i organima javnih preduzeća, ustanova i drugih organizacija čiji je osnivač Država Crna Gora, jedinica lokalne samouprave, odnosno organima privrednih društava čiji je osnivač, odnosno član Država Crna Gora, jedinica lokalne samouprave, koji u dobroj nameri Agenciji podnese prijavu ako opravdano vjeruje da postoji korupcija u organu u kome radi, ne može zbog toga da trpi štetne posledice. U cilju zaštite lica iz st. 1. i 2. ovog člana Agencija mu pruža neophodnu pomoć, u skladu sa zakonom. Agencija štiti anonimnost lica iz st. 1. i 2. ovog člana. Bliži propis kojim se uređuje postupak pružanja pomoći licu iz st. 1. i 2. ovog člana donosi direktor.

Obaveštavanje nadležnih organa o povredama zakona**Član (t)**

Kada utvrdi da je funkcioner prekršio odredbe zakona, Agencija obavještava nadležni organ radi pokretanja disciplinskog, prekršajnog i krivičnog postupka, u skladu sa zakonom. Odluke Agencije ne mogu da prejudiciraju krivičnu i materijalnu odgovornost funkcionera. Organi iz stava 1. ovog člana dužni su da, u roku od 60 dana, po prijemu obavještenja upoznaju Agenciju o preduzetim mjerama.



Centar za monitoring i istraživanje CeMI

Adresa: Beogradska 32, 81 000 Podgorica

e-mail: cemi@t-com.me

www.cemi.org.me