

**GENERALNI DIREKTORAT ZA LJUDSKA PRAVA I PRAVNE POSLOVE  
DIREKTORAT ZA MONITORING**

**Strazbur, 5. decembar 2008.**

**Greco RC- I/II (2008) 5E**

## **Zajednička Prva i Druga evaluacija**

### **Izvještaj o usaglašenosti za Crnu Goru**

Usvojen od strane GRECO-a  
na 40. Plenarnoj sjednici  
(Strazbur, 1-5. decembar, 2008)

## I. UVOD

1. GRECO je usvojio Izvještaj o Zajedničkoj Prvoj i Drugoj evaluaciji Crne Gore na 30. plenarnoj sjednici (9 - 13. oktobar 2006. godine). Nakon što su nadležni organi Crne Gore dali odobrenje, ovaj izvještaj (Greco Eval I-II Rep (2005) 4E) objavljen je od strane GRECO-a, 9. januara 2007. godine.
2. U skladu sa pravilom 30.2 Poslovnika GRECO-a, nadležni organi Crne Gore su 31. maja 2008. godine dostavili Izvještaj o stanju (RS-report), sa mjerama koje su preduzete u cilju ispunjavanja preporuka.
3. U skladu sa pravilom 31.1 Poslovnika, GRECO je na 38. plenarnoj sjednici (9 – 13. jun 2008. godine), pozvao Italiju i Mađarsku da imenuju izvjestioce za postupak ocjene usaglašenosti. Imenovani izvjestioci su Ákos KARA u ime Mađarske i Fabrizio GANDINI u ime Italije. U pripremi Izvještaja o usaglašenosti (RC-Report), izvjestiocima je podršku pružio Sekretarijat GRECO-a.
4. Cilj Izvještaja o usaglašenosti je da procijeni da li su mjere koje su nadležni organi Crne Gore preduzeli u saglasnosti sa preporukama iz Izvještaja o evaluaciji.

## II. ANALIZA

5. GRECO je u Izvještaju o evaluaciji Crnoj Gori uputio 24 preporuke. Usaglašenost sa ovim preporukama analizira se u daljem tekstu.

### **Preporuka i.**

6. *GRECO je preporučio da nadležni organi Crne Gore sprovedu neophodna istraživanja, kako bi se dobila jasnija slika o obimu korupcije i njenim različitim karakteristikama, sa ciljem da se utvrde efikasniji antikorupcijski planovi i inicijative.*
7. Nadležni organi Crne Gore izvjestili su o nizu istraživanja i studija fenomena korupcije u različitim sektorima. Uprava za antikorupcijsku inicijativu (UAI) je utvrdila tri oblasti u kojima se sprovode ili su već sprovedena istraživanja: pravosuđe, obrazovanje i lokalna samouprava. Istraživanje integriteta i kapaciteta pravosudnog sistema (uključujući pitanja korupcije), koje je započeto u prvom kvartalu 2008. godine, u saradnji sa UNDP-em, predstavljeno je u oktobru 2008. Nadalje, završeno je ispitivanje percepcije korupcije u visokom obrazovanju (univerziteti i fakulteti). Uprava je, takođe, naručila istraživanje o korupciji na lokalnom nivou: nakon javnog poziva, izabran je izvršilac posla; očekuje se da će istraživanje biti završeno u februaru 2009. godine. Dalje aktivnosti vezano za istraživanja planirana su, između ostalog, u odnosu na oblast državne uprave. Nadalje, Ministarstvo prosvjete i nauke angažovalo je NVO Centar za edukaciju, partnerstvo roditelja i mladih iz Podgorice (CEPRIM), da nakon studije izradi plan aktivnosti za borbu protiv korupcije u oblasti obrazovanja (što, između ostalog, obuhvata predavanja u osnovnim i srednjim školama, izradu i distribuciju kodeksa ponašanja, i sl). Poreska uprava je u preiodu 2007 – 2008. godina, sprovedla nekoliko istraživanja o korupciji u poreskoj administraciji, pitanja se javnosti postavljaju na internet prezentaciji Poreske uprave kako bi se procijenila, između ostalog, spremnost građana da prijavljuju korupciju poreskim službenicima i mjera u kojoj su upoznati sa postojećim mehanizmima za borbu protiv korupcije (zakonski okvir, otvorena linija, internet prezentacije), itd. Uprava carina je, tokom 2006. godine, u saradnji sa Svjetskom bankom, realizovala istraživanje percepcije i direktnog iskustva prilikom carinske kontrole, usluga

i odnosa carinskih službenika na graničnim prelazima<sup>1</sup>. Unija poslodavaca sprovela je tri ankete među crnogorskim privrednicima, kako bi utvrdila njihov stav o prisutnosti korupcije u svakodnevnom poslovanju; rezultati ukazuju na veću zabrinutost u odnosu na poslovanje na lokalnom – a manje na centralnom - nivou (loše funkcionisanje opštinskih organa u pružanju usluga, uključujući duge i kompleksne postupke, i slučajeve korupcije opštinskih službenika, itd).

8. GRECO pozdravlja sveukupne napore više institucija usmjerene na istraživanja sektora gdje postoji rizik od korupcije, uključujući prikupljanje i analizu podataka o uzrocima i posljedicama koruptivnog ponašanja u različitim oblastima. Uprkos tome što sveobuhvatna studija fenomena korupcije nije sprovedena, GRECO smatra da sektorska istraživanja realizovana u dosadašnjem periodu mogu nadležnim organima Crne Gore pružiti korisne podatke kako bi se kreirale ciljane aktivnosti u sprječavanju i suzbijanju korupcije. Nadalje, GRECO prihvata da se dalji napori usmjeravaju na ovo pitanje, imajući u vidu da je jedan broj istraživanja korupcije u drugim oblastima planiran ili naručen (npr. lokalna samouprava, državna uprava, itd); nadležni organi Crne Gore mogu GRECO-u dostaviti dodatne informacije o konačnom ishodu sprovedenih istraživanja i načina na koji su korišćena za utvrđivanje efikasnijih antikorupcijskih politika.
9. GRECO zaključuje da je u odnosu na preporuku i postupljeno na zadovoljavajući način.

#### **Preporuka ii.**

10. *GRECO je preporučio da se izvrši revizija Zakona o javnim nabavkama, kako bi se pojasnile njegove odredbe i osigurao transparentniji postupak.*
11. Nadležni organi Crne Gore navode da je novi novi Zakon o javnim nabavkama usvojen jula 2006. godine; kao i da je donijeta podzakonska regulativa za sprovođenje Zakona<sup>2</sup>. Novim zakonskim okvirom osigurava se transparentnost i pojednostavljivanje postupka javnih nabavki (npr. kroz utvrđivanje preciznih procedura, rokova i sankcija, obaveze objavljivanja tendera i odluka o izboru ponuđača, uspostavljanje nezavisnih tijela za sprovođenje ovog zakona, itd), kao i bolja zaštita prava ponuđača. Takođe su izrađeni materijali koji olakšavaju proces implementacije a uključuju, između ostalog, Priručnik o javnim nabavkama i Priručnik o zaštiti prava ponuđača. Nadalje, pripremaju se i komentari Zakona o javnim nabavkama čime će se osigurati usaglašeno tumačenje njegovih odredbi. Zatim, Crna Gora je bila korisnik određenog broja projekata za tehničku podršku u ovoj oblasti (EU, OECD, UN fondovi), koji su potpomogli bolje usaglašavanje, kako zakonskih odredbi tako i prakse, sa najboljim iskustvima na međunarodnom nivou. Na primjer, UNCITRAL je sproveo ekspertsku procjenu usklađenosti domaćeg zakonodavstva sa standardima javnih nabavki koji su dio Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije (prevashodno opštih mjera za prevenciju iz članova 6 do 14, sa posebnim naglaskom na članu 9 koji tretira javne nabavke i upravljanje javnim finansijama). Sprovedena su i istraživanja u cilju ocjene uticaja novog zakonskog okvira na praksu; istraživanja su bila praćena promotivnim aktivnostima (distribuiranje brošure o prijavljivanju korupcije u javnim nabavkama, imenovanje kontakt osoba, uspostavljanje telefonske linije za prijavljivanje nepravilnosti u postupku javnih nabavki, itd) kao i obukama za službenike zadužene za postupak javnih nabavki.
12. GRECO uzima u obzir sveobuhvatne aktivnosti (kako u odnosu na zakonske mjere, tako i u odnosu na praktične mehanizme koji omogućavaju efikasno sprovođenje tih mjera) o kojima

<sup>1</sup> Istraživanje je dostupno na engleskom jeziku:

<http://siteresources.worldbank.org/INTSERBIA/Resources/customssurveyymn.doc>

<sup>2</sup> Zakon o javnim nabavkama, "Službeni list", br. 46/06 i podzakonska regulativa, „Službeni list”, br. 71/06.

nadležni organi izvještavaju u cilju povećanja transparentnosti sistema javnih nabavki i zaključuje da je preporuka ii zadovoljavajuće primijenjena.

### **Preporuka iii.**

13. *GRECO je preporučio da se preispita trenutna situacija u pogledu zapošljavanja i napredovanja sudija i tužilaca kako bi se obezbijedilo da ti postupci budu zasnovani na objektivnim kriterijumima i ii) da se osigura da uslovi koji se odnose na stalnost tužilačke funkcije ne umanjuju njihovu nezavisnost.*
14. Nadležni organi Crne Gore navode da je imenovanje i napredovanje sudija i sudija porotnika u odnosu na objektivne kriterijume (kao što su stručno znanje, radno iskustvo, stručno usavršavanje, radni rezultati, itd) u nadležnosti Sudskog savjeta. Zakon o Sudskom savjetu<sup>3</sup>, koji je usvojen u februaru 2008. godine, utvrđuje između ostalog i sastav Sudskog savjeta i obuhvata principe nezavisnosti, samostalnosti, odgovornosti i stručnosti članova Savjeta, u skladu sa Ustavom. Nadalje, Zakon propisuje da je Sudski savjet zadužen za sprječavanje političkog uticaja na nosioce sudske funkcije. U tom smislu, sastav Sudskog savjeta osigurava ravnotežu između sudske vlasti (od ukupno deset članova, pet su sudije) i političke moći (dva člana bira Skupština, dva Predsjednik a ministar pravde je član po položaju, ali bez prava glasa u disciplinskim postupcima).
15. U pogledu tužilaca, princip nezavisnosti utvrđen je u članu 134 Ustava. Članom 135 Ustava propisano je da Vrhovnog državnog tužioca i državne tužioce – koji su na čelu struktura Državnog tužilaštva, tj. Vrhovnog državnog tužioca (1), višeg državnog tužioca (2) i osnovnog državnog tužioca (13) – imenuje i razrješava Skupština, na period od pet godina. U skladu sa članom 136 Ustava, članove Tužilačkog savjeta imenuje i razrješava Skupština. Tužilačkom savjetu je povjereno da osigurava nezavisnost tužilaca. Imajući to u vidu, sastav Tužilačkog savjeta utvrđen je u cilju garantiranja funkcionalne nezavisnosti; iz tog razloga nijedan od članova Tužilačkog savjeta nije poslanik Skupštine. Zakon o državnom tužiocu<sup>4</sup> izmijenjen je u junu 2008. godine, nakon ekspertize Venecijanske komisije Savjeta Evrope<sup>5</sup>. Ovim zakonom utvrđeno je da državne tužioce formalno imenuje Skupština, na osnovu predloga o najboljem kandidatu koji dostavlja Tužilački savjet; imenovanje se vrši na period od pet godina, uz mogućnost ponovnog izbora (tj. imenovanje kandidata od strane Skupštine zapravo je formalna ratifikacija predloga Tužilačkog savjeta; Skupština nije nadležna da bira i imenuje druge osobe osim onih koje je predložio Tužilački savjet). Veliki broj izmjena odnosi se na zamjenike državnog tužioca: njihov mandat postaje trajan (nakon prvog imenovanja na tri godine), a njihovo imenovanje i razrješavanje je u isključivoj nadležnosti Tužilačkog savjeta. Zakonom se, u izmijenjenim odredbama, detaljnije utvrđuju kriterijume za imenovanje i napredovanje državnih tužilaca i zamjenika, koji se zasnivaju na strogo profesionalnim osnovama (stručno usavršavanje, objavljeni radovi, obuke, komunikacija i organizatorske sposobnosti, itd). Novi postupak imenovanja je već primijenjen: Tužilački savjet je nedavno imenovao pet zamjenika državnih tužilaca, kojima je mandat tri godine, budući da je u pitanju prvo imenovanje. Kada su u pitanju zamjenici koji su ranije imenovani (po prethodnom postupku imenovanja), njihova će funkcija postati stalna nakon isteka trenutnog mandata od pet godina.

<sup>3</sup> Zakon o Sudskom savjetu, „Službeni list“, br. 12/08.

<sup>4</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnom tužiocu, „Službeni list“, br. 40/08.

<sup>5</sup> Mišljenje br. 467/2008 o nacrtu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnom tužiocu (Strazbur, 18. mart 2008. godine).

16. Nadalje, kako bi se djelotvornije osigurala nezavisnost pravosudnog sistema i izbjegao rizik uticaja političke moći na njegovo funkcionisanje, ni sudije ni tužioci ne smiju biti članovi političkih partija.
17. GRECO pozdravlja izmjene koje su učinjene u zakonskom okviru kako bi se uvažila preporuka iii i, na taj način, uspostavila snažnija garancija nezavisnosti pravosuđa. GRECO je posebno zadovoljan činjenicom da se imenovanje i napredovanje sudija i tužilaca vrši u odnosu na objektivne kriterijume, kao što su profesionalno iskustvo i integritet. Na sličan način, GRECO uzima u obzir da je navedenim izmjenama Zakona o državnom tužiocu ustanovljena stalnost funkcije zamjenika državnog tužioca (nakon prvog imenovanja na tri godine).
18. Stoga, GRECO zaključuje da je preporuka iii zadovoljavajuće primijenjena.

#### **Preporuka iv.**

19. *GRECO je preporučio da se sprovede generalna politika usmjerena na vraćanje povjerenja javnosti u pravosudni sistem, koja treba da uključi i) temeljnu analizu postojećeg pamičnog i krivičnog postupka kako bi se pronašao način za pojednostavljenje i ubrzanje suđenja; ii) usvajanje Etičkog kodeksa tužilaca, čije sprovođenje treba da nadgleda Tužilački savjet; i iii) program obuke za sudije i tužioce o moralnim obavezama u skladu sa funkcijom koju obavljaju.*
20. Nadležni organi Crne Gore navode da je, u odnosu na dio i) preporuke iv, analiza velikog broja zaostalih predmeta rezultirala uvođenjem niza mjera sa ciljem pojednostavljenja postupka i njegovog kraćeg trajanja. S tim u vezi, novembra 2007. godine usvojen je Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku<sup>6</sup>, kako bi se ubrzali sudski postupci i definisao pravni osnov za pravično zadovoljenje u slučaju povrede ovog prava. Utvrđene su i dodatne praktične mjere povodom zaostalih predmeta, npr. Vrhovni državni tužilac Crne Gore uveo je 2008. godine poseban program kojim se, na dobrovoljnoj osnovi i uz odgovarajuće povećanje zarada, povećava fond radnih sati tužilaca; slične inicijative sprovedene su i u odnosu na sudije. Na osnovu raspoloživih statističkih podataka, poseban napredak primjetan je kada je u pitanju efikasnost sudova u presuđivanju predmeta vezano za krivična djela sa obilježjima korupcije. Nadalje, za očekivati je da će dalji napredak u pogledu efikasnosti i ekonomičnosti krivičnih postupaka uslijediti nakon usvajanja novog Zakonika o krivičnom postupku – što se očekuje do kraja 2008. godine, nakon što bude okončana trenutna faza međunarodne ekspertize i skupštinskog razmatranja – kojim istraga prelazi u nadležnost tužilaca i policije (takva ovlaštenja se obično dodjeljuju sudovima, tj. istražnom sudiji). Najzad, napori su bili usmjereni i na razvijanje alternativnih načina za rješavanje sporova, najprije kroz posredovanje kako u pamičnim, tako i u krivičnim postupcima.
21. Kada je u pitanju utvrđivanje i adekvatna primjena Etičkog kodeksa državnih tužilaca, (dio ii) preporuke iv), Tužilački savjet je utvrdio Etički kodeks državnih tužilaca i zamjenika državnih tužilaca, 10. novembra 2006. godine. U skladu sa članom 7 Zakona o državnom tužiocu, svi tužioci i zamjenici dužni su da se pridržavaju odredbi Etičkog kodeksa. Nadalje, tužioci prilikom imenovanja potpisuju izjavu o prihvatanju etičkih normi sadržanih u Kodeksu. Tužilački savjet nadležan je nadzor poštovanja moralnih principa u skladu sa tužilačkom funkcijom: do sada nije bilo povreda odredbi Etičkog kodeksa. Tokom posljednja dva susreta državnih tužilaca i zamjenika, posebna pažnja ukazana je pitanjima tumačenja i primjene etičkih normi Kodeksa (susreti tužilaca obično traju dva dana; jedan od njih je i 2007. i 2008. godine bio posvećen pitanjima etike).

---

<sup>6</sup> Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, "Sl. list CG", br. 11/07.

22. Najzad, Centar za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije organizovao je, u posljednje dvije godine, nekoliko obuka za sudije i tužioce o moralnim principima imanentnim funkciji koju obavljaju, u skladu sa dijelom iii) preporuke iv (npr. u posljednjih šest mjeseci održana su dva seminara na temu deontoloških principa; preko 60 sudija i tužilaca, uključujući i predsjednike sudova, je prošlo obuku). Najzad, Program stručnog usavršavanja sudija i tužilaca (2009-2011), čije će sprovođenje započeti 2009. godine, obuhvata seminare na temu moralnih principa sudske i tužilačke funkcije.
23. GRECO pozdravlja važeće mjere usmjerene na reformu pravosuđa, a posebno inicijative preduzete kako bi se poboljšala efikasnost sudova u pogledu zaostalih predmeta. Ovo su koraci u pravom smjeru koji su, kako je navedeno, rezultirali mjerljivim napretkom; nadležni organi se ohrabruju da istom dinamikom nastave sa reformom.
24. Kada su u pitanju moralne obaveze imanentne pravosudnom sistemu, GRECO sa zadovoljstvom prihvata činjenicu da je utvrđen Etički kodeks državnih tužilaca, kog su tužioci dužni da se pridržavaju. S tim u vezi, GRECO pozdravlja sprovedene obuke, kao i buduće aktivnosti koje će uslijediti u kontekstu Programa stručnog usavršavanja sudija i tužilaca (2009-2011), a u vezi sa moralnim obavezama u skladu sa funkcijom koju obavljaju.
25. GRECO pozdravlja navedene mjere u svim dijelovima preporuke i zaključuje da je preporuka iv zadovoljavajuće primijenjena.

#### **Preporuka v.**

26. *GRECO je preporučio da se uspostavi specijalno Odjeljenje za korupciju u okviru Državnog tužilaštva (uključujući i krivična djela privrednog kriminala povezana sa korupcijom), kao i da se tom Odjeljenju obezbijede neophodni ljudski resursi, tehnika i obuka.*
27. Nadležni organi Crne Gore izvijestili su da je nadležnost Specijalnog odjeljenja za suzbijanje organizovanog kriminala proširena tako da uključuje korupciju, terorizam i ratne zločine. U takozvanom Specijalnom odjeljenju za suzbijanje organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina trenutno radi ukupno šest tužilaca (Specijalni tužilac i pet zamjenika) koji postupaju u odnosu na sva krivična djela u nadležnosti Odjeljenja. Ljudske i materijalne resurse Specijalnog odjeljenja nadležni organi smatraju u ovom trenutku dovoljnim (Specijalno odjeljenje procesuiralo oko 20 krivičnih prijava godišnje, slučajevi korupcije i organizovanog kriminala čine 1,1% ukupnog kriminala). Tužioci su učestvovali na brojnim treninzima i obukama o pitanjima krivičnih djela sa obilježjima korupcije, primjene mjera tajnog nadzora, finansijskih istraga, itd (u periodu jun 2006. godine – septembar 2008. godine, sprovedeno je ukupno 88 obuka na ove teme). Kod sudova, nadležnost za korupciju, organizovanog kriminala, ratne zločine i terorizam prebačena je sa Osnovnih na Više sudove<sup>7</sup>, gdje su formirana specijalna vijeća za presuđivanje ovih krivičnih djela. Tužioci Specijalnog odjeljenja za suzbijanje organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina nadležni su za postupanje pred Specijalnim vijećem Višeg suda.
28. GRECO pozdravlja mjere koje su nadležni organi preduzeli kako bi proširili nadležnost Specijalnog odjeljenja za suzbijanje organizovanog kriminala i na krivična djela sa obilježjima korupcije, kao i ojačali neophodne kapacitete. GRECO iskazuje uvjerenje da će nadležni organi nastaviti da Specijalnom odjeljenju obezbjeđuju adekvatne resurse koji su neophodni za efikasno krivično gonjenje korupcije.

<sup>7</sup> U Crnoj Gori postoje dva Viša suda, jedan u Podgorici i jedan u Bijelom Polju.

29. GRECO zaključuje da je preporuka v zadovoljavajuće primijenjena.

**Preporuka vi.**

30. *GRECO je preporučio da i) se uspostavi jasan mehanizam za saradnju između policije i tužilaca koji bi konsolidovao vodeću uloga tužilaca u preliminarnoj fazi istrage i osigurao da se njima sve ključne informacije pružaju, što je prije moguće; ii) da se preispita uloga istražnog sudije u cilju sprovođenja bržih i efikasnijih krivičnih istraga.*
31. Nadležni organi Crne Gore ukazuju da su uspostavljeni različiti mehanizmi za saradnju policije i državnih tužilaca, u skladu sa dijelom i) preporuke vi. Posebno se navodi da su Vrhovni sud, Vrhovni državni tužilac i Uprava policije formirali tripartitnu komisiju kako bi se, standardizacijom i analizom podataka o slučajevima korupcije i organizovanog kriminala, unaprijedili kapaciteti za suzbijanje ovih krivičnih djela. Zajedničke obuke za inspektore i tužioce, kao i carinske službenike, organizovane su, pored ostalog, u cilju kreiranja jedinstvenog okvira za komunikaciju i saradnju tijela za sprovođenje zakona. Sporazumom o saradnji između Uprave policije i Uprave carina, koji je stupio na snagu u oktobru 2008. godine, omogućava se brža saradnja, uključujući i posebne uslove korišćenja baza podataka i razmjene informacija.
32. Nadležni organi dodaju da je uloga istražnog sudije (dio ii) preporuke vi) revidirana nacrtom Zakonika o krivičnom postupku (čije se usvajanje, nakon skupštinske rasprave, očekuje do kraja 2008. godine). Tužiocu se povjerava vodeća uloga u fazi istrage; istražni sudija će određivati pritvor, izdavati naredbe o primjeni mjera tajnog nadzora i naloge za pretres u prekrivičnom postupku.
33. GRECO uzima u obzir napore koji su usmjereni na bržu saradnju između policije/carina i državnih tužilaca. GRECO takođe prihvata informacije o izmjenama zakonskog okvira, u odnosu na prekrivični postupak u krivičnim predmetima, kojima se revidiraju nadležnosti istražnog sudije i konsoliduje uloga državnog tužioca kao rukovodioca prekrivičnog postupka. Međutim, prije nego što Zakonik o krivičnom postupku bude usvojen, GRECO ne može konačno da ocijeni usaglašenost sa preporukom vi.
34. Stoga, GRECO zaključuje da je preporuka vi djelimično primijenjena.

**Preporuka vii.**

35. *GRECO je preporučio da se uvede sveobuhvatan program obuke za službenike policije (naročito Odjeljenja za suzbijanje privrednog kriminala) i tužioce, koji su direktnije uključeni u slučajeve korupcije, kako bi im se omogućilo da razmijene znanja i stavove o tome kako rješavati problem korupcije i finansijskog kriminala povezanog sa korupcijom.*
36. Nadležni organi Crne Gore izvještavaju o velikom broju zajedničkih programa obuke za tužioce i pripadnike Uprave policije (npr. seminari organizovani tokom 2007. godine, u okviru projekta CARPO Savjeta Evrope o identifikovanju, zamrzavanju i oduzimanju prihoda od korupcije; 2006-2007. EU CARDS Regionalni policijski projekat omogućio je obuku za finansijske istrage i oduzimanje prihoda od korupcije; OEBS seminari o pranju novca i korupciji u državnoj upravi održani 2007. godine; zajedničke obuke na temu primjene mjera tajnog nadzora, finansijskih istraga, međunarodne saradnje, mehanizama za sprječavanje korupcije organizovali su, od 2006.

do 2008. godine i nadalje, Policijska akademija, Centar za obuku sudija i tužilaca<sup>8</sup> i Vrhovni državni tužilac.

37. GRECO zaključuje da je preporuka vii zadovoljavajuće primijenjena.

**Preporuka viii.**

38. *GRECO je preporučio da se odredbe o primjeni mjera tajnog nadzora (naročito član 238 Zakonika o krivičnom postupku) prošire na sva krivična djela sa obilježjima korupcije, kao i da se nadležnim organima obezbijede potrebna sredstva i obuka kako bi sistem mjera tajnog nadzora u praksi bio efikasniji.*
39. Nadležni organi Crne Gore navode da se nacrtom Zakonika o krivičnom postupku omogućava primjena mjera tajnog nadzora na širi krug krivičnih djela, uključujući primanje i davanje mita, nezakonito posredovanje i pranje novca. U Upravi policije formirano je Odjeljenje za posebne provjere; u toku je ispunjavanje preduslova za njegovo funkcionisanje; takođe, zaposleni su potrebni kadrovi. Zatim, tehnička oprema je nabavljena, premda su dodatna sredstva poželjna kako bi sistem u praksi mogao da funkcioniše efikasnije; budžetom se obezbjeđuju potrebna sredstva. Obuke usmjerene na mjere tajnog nadzora bile su (i dalje su) organizovane za one službenike koji su uključeni u primjenu ovih mjera.
40. GRECO uzima u obzir korake koji su preduzeti u cilju daljeg omogućavanja primjene mjera tajnog nadzora (MTN) na krivična djela sa obilježjima korupcije. GRECO prima k znanju sve do sada održane programe obuka čiji je cilj upoznavanje nadležnih službenika sa djelotvornom primjenom MTN. Nadalje, konstatuju se tekuće aktivnosti na uspostavljanju specijalizovanog odjeljenja nadležnog, u okviru Uprave policije, za ove poslove, kao i na obezbjeđivanju neophodnih ljudskih i materijalnih resursa. Sve navedeno su koraci u pravome smjeru; međutim, kako novi Zakonik o krivičnom postupku još uvijek nije usvojen, GRECO nije u mogućnosti da ocijeni da li je primjena mjera tajnog nadzora u praksi moguća u pogledu svih krivičnih djela sa obilježjima korupcije, kako je i preporučeno.
41. GRECO zaključuje da je preporuka viii djelimično primijenjena.

**Preporuka ix.**

42. *GRECO je preporučio da se usvoje sve neophodne mjere kako bi se osiguralo da se odgovarajući programi zaštite svjedoka mogu sprovesti u praksi.*
43. Nadležni organi Crne Gore podsjećaju da je Zakon o zaštiti svjedoka<sup>9</sup> stupio na snagu 1. aprila 2005. godine. Jedinica za zaštitu svjedoka je formirana sa ciljem sprovođenja programa zaštite, uključujući i pružanje fizičke zaštite svjedoku i članovima njihove porodice, promjenu identiteta, prikrivanje podataka o imovini, itd. Usvojena su interna akta o njenom funkcionisanju, koja omogućavaju povećanje broja zaposlenih (sa sedam na deset). Dodatna tehnička sredstva obezbijedena su posredstvom projekta za tehničku podršku koji je finansiralo Ministarstvo pravde Sjedinjenih američkih država. Potpisani su sporazumi o saradnji sa drugim državama, čime se omogućava efikasnija i koordinisanija zaštita svjedoka. Najzad, službenici Jedinice za zaštitu svjedoka pohađali su nekoliko trening sesija, npr. obuku koju je 2007. godine organizovala

<sup>8</sup> Centar za obuku sudija je promijenio naziv u Centar za edukaciju nocilaca pravosudne funkcije (budući da se obuke organizuju i za sudije i za tužioce).

<sup>9</sup> Zakon o zaštiti svjedoka, "Službeni list", br. 65/04.



Policijska akademija, međunarodnu konferenciju koju je organizovalo Ministarstvo pravde SAD u Lionu (Francuska) 2007. godine, seminar o zaštiti svjedoka održan u Puli (Hrvatska) 2007. godine, regionalnu konferenciju organizovanu 2008. godine, pod okriljem Kancelarije UN-a protiv narkotika i kriminala (UNODC), sa ciljem unaprjeđivanja zaštite svjedoka u jugoistočnoj Evropi i Kavkazu (Atina, Grčka).

44. GRECO pozdravlja mjere donijete sa ciljem omogućavanja efikasne implementacije programa za zaštitu svjedoka i zaključuje da je preporuka ix zadovoljavajuće primijenjena.

#### **Preporuka x.**

45. *GRECO je preporučio da se i) izdaju uputstva u kojima se utvrđuje efikasna metodologija za sprovođenje finansijskih istraga, naročito u vezi sa oduzimanjem predmeta i imovinske koristi u slučajevima krivičnih djela sa obilježjima korupcije; ii) kreira zajednički program obuke za pripadnike policije i tužilaštva kako bi se omogućila, promovisala i pospješila upotreba praktičnih i zakonskih mogućnosti koje su na raspolaganju za identifikovanje, praćenje i oduzimanje prihoda od kriminala, uključujući i korupciju.*
46. Nadležni organi Crne Gore izvještavaju o sprovođenju projekta CARPO Savjeta Evrope, o organizovanom kriminalu (CARDS Regionalni policijski projekat), u periodu 2004 – 2007. godina, koji je uključivao, pored ostalog, izradu priručnika za finansijske istrage i oduzimanje nezakonito stečenih prihoda septembra 2006. godine; priručnik sadrži primjere iz prakse i uputstvo za pripadnike organa za sprovođenje zakona (policijski službenici, tužioci i istražne sudije) o pravnim sredstvima za identifikovanje, potragu i oduzimanje prihoda od kriminala, uključujući korupciju. Nadalje, Ministarstvo pravde i Uprava policije u posljednje dvije godine organizovali su (uz podršku međunarodnih donatora) zajedničke pogramne obuke o privremenim mjerama i finansijskim istragama. Nadalje, kako bi se procijenila pored ostalog i efikasnost upotrebe privremenog/trajnog oduzimanja imovine, uspostavljena je tripartitna komisija sa posebnim zadatkom da razvije standardizovanu metodologiju statističkih indikatora o organizovanom kriminalu i korupciji (za više detalja, vidjeti paragraf 31). Skoriji statistički podaci ukazuju na povećanje broja slučajeva koruptivnih krivičnih djela u istrazi, kojom prilikom su date naredbe o privremenom oduzimanju imovine. Nadležni organi svjesni su činjenice da sprovođenje preporuke x zahtijeva dugoročne, održive napore: potrebno je povećati stručna znanja o finansijskim istragama i implementirati prethodno usvojen Zakon o staranju o privremeno i trajno oduzetoj imovini<sup>10</sup>.
47. GRECO uzima u obzir napore koji su usmjereni na promovisanje efikasne primjene oduzimanja imovine i finansijskih istraga u odnosu na krivična djela sa obilježjima korupcije. U vezi sa tim, GRECO prihvata mjere u pogledu obuke ovlašćenih službenika i publikaciju priručnika o praktičnim aspektima finansijskih istraga i oduzimanja prihoda od kriminala. GRECO takođe pozdravlja korake koji su učinjeni u pravcu jačanja međuinstitucionalne saradnje kroz formiranje tripartitne komisije, sa zadatkom izrade jedinstvene statistike o krivičnim djelima korupcije i organizovanog kriminala. GRECO ohrabruje vlasti da nastave sa aktivnostima na planu osiguravanja pune primjene praktičnih i zakonskih mjera koje su na raspolaganju za identifikovanje, potraživanje i oduzimanje prihoda od kriminala, uključujući korupciju.
48. GRECO zaključuje da je po preporuci x postupljeno na zadovoljavajući način.

---

<sup>10</sup> Zakon o staranju o privremeno i trajno oduzetoj imovini, usvojen je juna 2008. godine a primjenjivaće se od 1. januara 2009. godine. "Službeni list", br. 49/08.

## Preporuka xi.

49. *GRECO je preporučio da se uvedu zakonske odredbe koje omogućavaju primjenu mjera privremenog oduzimanja imovinske koristi od koruptivnih krivičnih djela u najranijoj fazi istrage, čak i kada se ne radi o krivičnim djelima organizovanog kriminala*
50. Nadležni organi Crne Gore navode da je, u okviru projekta CARPO Savjeta Evrope, izvršena analiza, sa aspekta materijalnog krivičnog prava, odredbi o oduzimanju prihoda od kriminala i da su urađene preporuke za izmjenu Zakonika o krivičnom postupku, u pogledu primjene ove mjere na prihode od korupcije u najranijoj fazi prekrivičnog postupka. Trenutno je aktuelno i uvođenje zakonskih odredbi o proširenoj konfiskaciji.
51. GRECO uzima u obzir prijedloge koje je Crna Gora formulisala kako bi se počinioci krivičnih djela, na efikasan način i što je ranije moguće, lišili koristi koja je ostvarena izvršenjem krivičnog djela. Dok navedeni planovi ne postanu primjenljive zakonske odredbe, GRECO može samo da zaključi da je preporuka xi djelimično primijenjena.

## Preporuka xii.

52. *GRECO je preporučio da se kontinuirano i pažljivo preispituje dijapazon organizacija koje su dužne da prijavljuju sumnjive transakcije i da se unaprijedi nivo obuke kako bi se postigla bolja obavještenost o obavezi prijavljivanja sumnjivih transakcija i pratio napredak u tom smislu, posebno za one obveznike koji nijednu sumnjivu transakciju nisu prijavili nadležnom organu.*
53. Nadležni organi Crne Gore navode da je Zakon o sprječavanju pranja novca i finansiranja terorizma izmijenjen kako bi se proširio krug obveznika koji su dužni da Upravi za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma (USPNIFT) prijavljuju sumnjive transakcije<sup>11</sup>; izmjenama zakona obuhvaćeno je preko 10,000 organizacija. USPNIFT nadležna je za nadzor i za sprovođenje nasumičnih inspekcija kako bi se osiguralo da svi obveznici ispunjavaju obaveze utvrđene zakonom<sup>12</sup>. S tim u vezi, uspostavljeno je odjeljenje zaduženo za kontrolu obveznika maja 2008. godine; u odjeljenju rade četiri službenika sa preko deset godina odgovarajućeg radnog iskustva. Do sada je ukupno sprovedeno 46 nasumičnih kontrola. Vezano za aktivnosti na podizanju nivoa svijesti, USPNIFT je u saradnji sa UNDP-em organizovala nekoliko programa obuke za obveznike Zakona (banke, jedinice tržišta kapitala, distributere automobila, itd). Kako se dalja zakonodavna aktivnost u ovoj oblasti očekuje, prije svega kroz izradu podzakonske regulative, planiraju se dodatni seminari u cilju detaljnijeg upoznavanja institucija/zaposlenih sa obavezama koje proizilaze iz Zakona. Zatim, USPNIFT je izradila listu indikatora sumnjivih transakcija (ukupno 65 indikatora) namijenjenu obveznicima; lista je distribuirana i dostupna je na internet prezentaciji Uprave. U periodu 2008 – 2009. godina, prijavljene su ukupno 354 sumnjive transakcije. Premda većinu sumnjivih transakcija Upravi i dalje prijavljuju banke, na osnovu raspoložive statistike, zaključeno je da se progresivno povećao broj izvještaja o sumnjivim transakcijama koje dostavljaju drugi obveznici.
54. GRECO uzima u obzir korake koji su preduzeti u cilju sprječavanja pranja novca, uključujući i povećanje broja obveznika kroz izmjene zakona, kao i programe obuke o indikatorima koji omogućavaju efikasnije otkrivanje sumnjivih transakcija. GRECO prihvata uspostavljanje odjeljenja za kontrolu obveznika i podstiče vlasti da nastave sa obezbjeđivanjem i jačanjem kapaciteta. Mjere koje je na ovom planu preduzela USPNIFT rezultirale su napretkom u pogledu

<sup>11</sup> Zakon o sprječavanju pranja novca i finansiranja terorizma, "Službeni list", br. 14/07.

<sup>12</sup> Budžet USPNIFT, namijenjen ostvarivanju utvrđenih nadležnosti, u 2008. godini iznosio je 491,440 EUR.

prijavljivanja sumnjivih transakcija od strane obveznika, uključujući i obveznike van tržišta finansija.

55. GRECO zaključuje da je preporuka xii zadovoljavajuće primijenjena.

### **Preporuka xiii.**

56. *GRECO je preporučio da i) se formalno usvoji Program borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala i Akcioni plan za borbu protiv korupcije; ii) da se uspostavi efikasan monitoring sprovođenja antikorupcijskog programa kroz specijalizovano nezavisno antikorupcijsko tijelo sa odgovarajućim resursima; iii) da se organi lokalne samouprave uključe u proces izrade i monitoringa sprovođenja antikorupcijskih politika na lokalnom nivou.*
57. Nadležni organi Crne Gore potvrđuju da je Program borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala usvojen jula 2005; nakon čega je uslijedio Akcioni plan za period 2006 – 2009. godina. Akcioni plan sadrži širok opseg konkretnih mjera, organe i institucije nadležne za njegovo sprovođenje, rokove i indikatore uspjeha.
58. Nacionalna komisija za monitoring sprovođenja Akcionog plana obrazovana je odlukom Vlade Crne Gore u februaru 2007. godine<sup>13</sup>; mandat Komisije veže se za period implementacije Akcionog plana (tj. od 2006. do 2009. godine). Nezavisnost Nacionalne komisije proizilazi iz njenog sastava (vladin/nevladin sektor; izvršna/zakonodavna/sudska vlast)<sup>14</sup>. Ukupno 54 državna organa i institucije, uključujući i medije i predstavnike civilnog društva, imaju obavezu da podnose redovne izvještaje (u početku mjesečne, sada kvartalne) Komisiji u pogledu sprovođenja mjera Akcionog plana iz njihove nadležnosti; do sada su objavljena tri izvještaja (koji pokrivaju period od polovine 2006. do polovine 2008. godine). Tehničku obradu izvještaja obavlja stručno tijelo koje čine predstavnici Uprave policije, Uprave za antikorupcijsku inicijativu, Ministarstva pravde, Vrhovnog državnog tužioca i kabineta potpredsjednika Vlade za evropske integracije. Na osnovu nalaza iz redovnih izvještaja, Inoviranim Akcionim planom za period 2008 – 2009. godina utvrđene su revidirane aktivnosti i rokovi; među prioritetima su reforma pravosuđa, usvajanje antikorupcijskih zakona, usaglašavanje domaćeg zakonskog okvira sa međunarodnim standardima, jačanje saradnje sa međunarodnim partnerima, itd.
59. U pogledu uključivanja lokalnih vlasti u antikorupcijske politike, Akcioni plan naglasio je potrebu da se sprovode aktivnosti na lokalnom nivou; nadalje, lokalni organi u obavezi su da izrade sopstvene antikorupcijske planove. S tim u vezi, na inicijativu Ministarstva unutrašnjih poslova i javne uprave, formirana je radna grupa (mješovitog sastava, uključuje predstavnike vladinog i nevladinog sektora) sa zadatkom da izradi model Programa i Akcionog plana za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala na lokalnom nivou; ova inicijativa sprovodi se u koordinaciji sa Savjetom Evrope (dva zajednička sastanka crnogorskih i eksperata Savjeta Evrope održana su tokom 2007. godine). Kao rezultat toga, model Programa i Akcionog plana je usvojen oktobra 2008. godine; sve opštine se ohrabruju da usvoje sopstvene lokalne planove, na osnovu definisanog modela. Izdat je vodič za izradu Programa borbe protiv korupcije i Akcionog plana u lokalnim samoupravama, kako bi se olakšao i ubrao proces izrade antikorupcijskih planova na lokalnom nivou.

---

<sup>13</sup> "Službeni list", br. 15/07.

<sup>14</sup> Članovi Nacionalne komisije su predsjednik Vrhovnog suda, Vrhovni državni tužilac, ministar pravde, ministar finansija, ministar unutrašnjih poslova i javne uprave, direktori Uprave policije i Uprave za antikorupcijsku inicijativu, kao i dva poslanika Skupštine (jedan iz vladajuće koalicije, jedan iz redova opozicije), i dva predstavnika civilnog društva.

60. GRECO pozdravlja usvajanje antikorupcijskog programa i implementaciju akcionog plana, kao i obrazovanje komisije za monitoring, oslanjajući se kako na učešće vladinog, tako i nevladinog sektora i civilnog društva. GRECO konstatuje da je mandat postojeće komisije za monitoring povezan sa sprovođenjem Akcionog plana; u tom kontekstu, GRECO vjeruje da će vlasti nastaviti sa naporima u cilju uspostavljanja efikasnog i kontinuiranog monitoringa antikorupcijskih inicijativa. Najzad, GRECO sa zadovoljstvom primjećuje da su vlasti preduzele obećavajuće korake vezano za uključivanje lokalne samouprave u utvrđivanje politika i njihovo sprovođenje; GRECO ohrabruje vlasti da održe napore na ovom planu kako bi se efikasne antikorupcijske mjere primijenile na lokalnom nivou.
61. GRECO zaključuje da je po preporuci xiii postupljeno na zadovoljavajući način.

#### **Preporuka xiv.**

62. *GRECO je preporučio da se Zakon o slobodnom pristupu informacijama usvoji što je prije moguće, kao i da se sprovede obuka za državne službenike o pravima građana po ovom zakonu. Nadalje, odgovarajuće informacije o ovom zakonu moraju biti dostupne širokoj javnosti.*
63. Nadležni organi Crne Gore izvijestili su da je Zakon o slobodnom pristupu informacijama usvojen 8. novembra 2005. godine; stupio je na snagu 16. novembra 2005.<sup>15</sup> Odmah nakon usvajanja, sprovedeni su brojni programi obuke; ciljne grupe bile su opšta javnost, uključujući službenike koji na centralnom i lokalnom nivou rješavaju zahtjeve za slobodan pristup informacijama (više od 275 učesnika bilo je prisutno na 16 seminara organizovanih na lokalnom nivou), kao i predstavnici medija. Nekoliko državnih organa i institucija izdalo je vodiče za primjenu Zakona u okviru njihovih nadležnosti. Mreža za afirmaciju nevladinog sektora otvorila je info telefon za građane preko koga mogu tražiti informacije u posjedu državnih organa. Priručnik "Pravo da znam" izdat je i distribuiran širokoj javnosti. Uspostavljen je monitoring pristupa informacijama; raspoloživi statistički podaci ukazuju na broj primljenih zahtjeva i radnji preduzetih od strane organa javne uprave. Podaci govore da je podnešeno ukupno 7,153 zahtjeva za pristup informacijama, u približno polovini slučajeva: 3,334, nastupilo je ćutanje administracije; pristup je odobren u odnosu na 1,653 zahtjeva.
64. GRECO pozdravlja usvajanje Zakona o slobodnom pristupu informacijama, kao i sprovedene obuke i upoznavanje javnosti sa odgovarajućim zakonskim odredbama, kako je traženo preporukom xiv. Može se zaključiti na osnovu dostavljenih podataka, naročito u odnosu na broj primljenih zahtjeva (gdje se uočava da do ćutanja administracije dolazi češće nego što je poželjno), da efikasno sprovođenje ovog zakona donosi nove izazove. Ohrabruju se nadležni organi da vrše nadzor nad sprovođenjem odgovarajućih odredbi, kako bi građani u potpunosti mogli da ostvare pravo na pristup informacijama.
65. GRECO zaključuje da je preporuka xiv zadovoljavajuće primijenjena.

#### **Preporuka xv.**

66. *GRECO je preporučio da se pripreme i usvoje posebni, obavezni programi obuke koji će biti posvećeni borbi protiv korupcije i prilagođeni potrebama različitih kategorija državnih službenika.*
67. Nadležni organi Crne Gore navode da je Ministarstvo pravde, u saradnji sa Ministarstvom unutrašnjih poslova i javne uprave, Vrhovnim državnim tužiocem, Vrhovnim sudom i Upravom za

<sup>15</sup> Zakon o slobodnom pristupu informacijama, "Službeni list", br. 68/05.

kadrove, zaduženo da centralizuje obuku lica uključenih u sprovođenje antikorupcijskih mjera. Uprava za kadrove utvrdila je Program „Borba protiv korupcije u javnoj upravi“, koji uključuje obuku državnih službenika i namještenika. Priručnik „Prevencija korupcije“ izdat je i dostavljen državnim službenicima; priručnik sadrži, između ostalog i podatke o seminarima na temu borbe protiv korupcije koji su održani 2007. godine, uz učešće eksperata Republike Slovenije. Dodatne trening aktivnosti sprovedene su tokom 2008. godine. Program stručnog usavršavanja za 2008 – 2009. godinu obuhvata, između ostalog, module o borbi protiv korupcije, pitanjima integriteta, slobodnog pristupa informacijama, upravljanja javnim finansijama, postupku javnih nabavki, transparentnosti u javnoj upravi, itd. Nadalje, ciljne obuke na temu antikorupcije (standardi etičkog ponašanja, preventivni i represivni mehanizmi, itd) sprovedeni su od strane određenog broja državnih organa, u okvirima njihove nadležnosti, na primjer u Upravi policije, Upravi carina, itd.

68. GRECO pozdravlja korake koje su nadležni organi preduzeli kako bi utvrdili program obuke za borbu protiv korupcije; uprkos tome što navedene obuke nisu obavezne u strogom smislu te riječi, GRECO smatra da su nadležni organi ispoljili proaktivan pristup povodom programa obuke što je svakako usklađeno sa preporukom xv, budući da je veliki broj državnih službenika obučeni ili se kontinuirano obučava za borbu protiv korupcije. Iz tog razloga, GRECO zaključuje da je po preporuci xv postupljeno na zadovoljavajući način.

#### **Preporuka xvi.**

69. *GRECO je preporučio da se proširi primjena Zakona o konfliktu interesa kako bi se obuhvatili svi javni funkcioneri koji obavljaju poslove državne uprave, uključujući i državne službenike kao što je navedeno u članu 2 stav 2 Zakona o državnim službenicima. GRECO je ujedno preporučio da se preduzmu zakonodavne i druge mjere kako bi se osiguralo da je svim javnim funkcionerima i državnim službenicima zabranjeno da svoje članstvo u odborima državnih preduzeća koriste za sticanje neprikladne koristi za sebe ili povezana lica. Najzad, GRECO je preporučio da se utvrde načini za smanjivanje eventualnog političkog uticaja na odluke koje donosi Komisija za utvrđivanje konflikta interesa.*
70. Nadležni organi Crne Gore navode da je Vlada, oktobra 2008. godine, utvrdila Prijedlog Zakona o sprječavanju sukoba interesa u vršenju javnih funkcija; Prijedlog je utvrđen nakon javne rasprave i međunarodne ekspertize (od strane Savjeta Evrope, EU/OECD SIGMA programa i organizacija civilnog društva), a do kraja 2008. godine očekuje se njegovo razmatranje od strane Skupštine. Navedeni Prijedlog obuhvata, između ostalog, detaljno određenje javnih funkcionera (visoki zvaničnici koji se biraju ili imenuju, uključujući i organe lokalne samouprave), sistem sankcija za povrede odredbi zakona, i nadležnost Komisije za sprječavanje sukoba interesa da nadgleda da li se odredbe zakona poštuju. Nadalje, posebne odredbe Prijedloga odnose se na ograničenja da javni funkcioneri budu članovi odbora direktora u javnim preduzećima, kao i da primaju nadoknadu za takav angažman. Što se tiče sastava Komisije i nepristrasnosti njenih članova, Prijedlog eksplicitno zabranjuje da članovi Komisije budu članovi političkih partija.
71. GRECO konstatuje da su određeni koraci preduzeti u odnosu na pojedina pitanja potencirana preporukom xvi, a posebno da je Prijedlog Zakona o sprječavanju sukoba interesa u vršenju javnih funkcija utvrdio ograničenja da javni funkcioneri budu članovi odbora direktora preduzeća u vlasništvu države, kao i da je uspostavljena garancija za umanjivanje potencijalnog političkog uticaja na proces odlučivanja Komisije, između ostalog i zabranom da njeni članovi budu i članovi političkih partija. Međutim, dok Skupština ne usvoji pomenuti Prijedlog, GRECO ne može u ovom trenutku da anticipira konačni ishod.

72. Nadalje, GRECO je konstatovao da, iako je definicija "javnog funkcionera" iz Prijedloga Zakona o sprječavanju sukoba interesa u vršenju javnih funkcija doradana na način da bolje specificira različite kategorije lica koja potpadaju pod odgovarajuća ograničenja, primjenom odredbi biće i dalje obuhvaćeni samo javni funkcioneri; stoga se odredbe ne odnose na sve funkcionere koji obavljaju poslove javne uprave. S tim u vezi, u paragrafu 88 Izvještaja o Zajedničkoj Prvoj i Drugoj evaluaciji Crne Gore, naglašeno je da su odredbe o konfliktu interesa iz Zakona o državnim službenicima i namještenicima generalne i stoga je preporučeno da se odredbama Zakona o konfliktu interesa obuhvati i ova kategorija zaposlenih u javnom sektoru.
73. GRECO zaključuje da je preporuka xvi djelimično primijenjena.

#### **Preporuka xvii.**

74. *GRECO je preporučio da se donesu jasna pravila/smjernice za slučajeve prelaska javnih funkcionera u privatni sektor ("pantouflage"), kako bi se izbjegao sukob interesa.*
75. Nadležni organi Crne Gore izvještavaju da je, nakon razmatranja, odlučeno da se pitanje tzv. "pantouflage", tj. prelaska javnih funkcionera u privatni sektor uredi Prijedlogom Zakona o sprječavanju sukoba interesa u vršenju javnih funkcija. U tom cilju, Uprava za antikorupcijsku inicijativu prikupila je preporuke koje je GRECO uputio drugim državama, kao i najbolja praktična rješenja, i dostavila ih radnoj grupi koja je radila na nacrtu Zakona. Prijedlog Zakona o sprječavanju sukoba interesa u vršenju javnih funkcija sadrži posebne odredbe kojima se ograničava i kontroliše rad u privatnom sektoru nakon napuštanja javne funkcije (period od jedne godine).
76. GRECO uzima u obzir korake koji su preduzeti kako bi se uvažila preporuka xvii i očekuje dodatne informacije o odredbama koje regulišu tzv. "pantouflage", nakon njihovog konačnog utvrđivanja.
77. GRECO zaključuje da je preporuka xvii djelimično primijenjena.

#### **Preporuka xviii.**

78. *GRECO je preporučio da se visoki stepen prioriteta da planiranoj pripremi i usvajanju Kodeksa ponašanja državnih službenika i da se osigura odgovarajuća obuka za državne službenike, kao i da Kodeks bude dostupan javnosti.*
79. Nadležni organi Crne Gore navode da je Etički kodeks državnih službenika i namještenika utvrđen u decembru 2005. godine, nakon čega je započeta kampanja za promovisanje i distribuciju (10,000 kopija je dostavljeno organima državne uprave). Nadalje, u skladu sa odredbama Etičkog kodeksa, jedan broj državnih organa, tj. carinska, poreska i Uprava policije, takođe je usvojio posebne kodekse ponašanja i sproveo odgovarajuće kampanje za distribuciju/obuku u tom smislu.
80. GRECO zaključuje da je preporuka xviii zadovoljavajuće primijenjena.

### **Preporuka xix.**

81. *GRECO je preporučio da se vrijednost poklona koji javni funkcioner može primiti umanju, kako ne bi bilo nedoumica da li takav poklon predstavlja mito ili drugi oblik neprikladne koristi.*
82. Nadležni organi Crne Gore naglašavaju da Prijedlog Zakona o sprječavanju sukoba interesa u vršenju javnih funkcija sadrži generalnu zabranu primanja poklona: javni funkcioner ne smije primiti poklon, osim protokolarnih ili poklona prigodne vrijednosti, i to samo ukoliko se ne radi o novcu, hartijama od vrijednosti i dragocjenim metalima. Poklonom prigodne vrijednosti smatra se poklon vrijednosti do 50 EUR, ukoliko ih u jednoj godini daje isti poklonodavac. Dalje odredbe Prijedloga odnose se na registrovanje, upravljanje i kontrolu (od strane Komisije za sprječavanje sukoba interesa) primljenih poklona; povreda odredbi o poklonima povlači disciplinske mjere.
83. GRECO uzima u obzir odredbe sadržane u Prijedlogu Zakona o sprječavanju sukoba interesa u vršenju javnih funkcija kako bi se podrobnije utvrdili izuzeci od generalne zabrane primanja poklona, uključujući i određivanje gornje vrijednosti (50 EUR) i vrste poklona (ograničenje u pogledu novca, hartija od vrijednosti i dragocjenih metala) prigodnih poklona koji se mogu primiti od istog lica tokom godine. GRECO je konstatovao da Crna Gora nije – u striktnom smislu – snizila vrijednost poklona koji se može zadržati, jer nije izmijenjen prag od 50 EUR; međutim, prosječna zarada u Crnoj Gori udvostručila se u odnosu na period usvajanja Izvještaja o zajedničkoj Prvoj i Drugoj evaluaciji (sa 200 EUR na 430 EUR, trenutno). Stoga, krajnji rezultat ide u pravcu preporuke, budući da usljed ekonomskog razvoja, vrijednost od 50 EUR predstavlja, u praksi, nižu vrijednost u ovom trenutku. Ipak, GRECO primjećuje da Prijedlogom zakona nije regulisana ukupna vrijednost poklona koji se mogu zadržati a daju ih različita lica tokom godine, čime se stvara mogućnost za zloupotrebu sistema.
84. GRECO zaključuje da je preporuka xix djelimično primijenjena.

### **Preporuka xx.**

85. *GRECO je preporučio da se državni službenici koji savjesno prijavljuju sumnju na korupciju (whistleblowers) adekvatno zaštite od negativnih posljedica.*
86. Nadležni organi Crne Gore izvještavaju da, nakon detaljne analize mogućnosti da se zakonom osigura odgovarajuća zaštita lica koja prijavljuju korupciju, Zakon o državnim službenicima i namještenicima, koji je izmijenjen jula 2008. godine, sadrži posebne odredbe na ovom planu<sup>16</sup>. Posebno se predviđa da državni službenici koji daju informacije o krivičnim djelima sa obilježjima korupcije, ili drugoj nezakonitoj ili nedoličnoj radnji, ne smiju biti izloženi negativnim posljedicama. Takođe se obezbjeđuje anonimnost lica koje prijavljuje korupciju kako bi se on/ona zaštitili od mogućih negativnih okolnosti. Dodatne mjere zaštite mogu se primijeniti ukoliko je licu ugrožen integritet ličnosti, sloboda ili imovina (kroz primjenu mehanizama za zaštitu svjedoka). Zatim, Uprava policije donijela je Stručno uputstvo o prijavljivanju krivičnih djela sa elementima korupcije i zaštiti lica koja prijavljuju ova djela policiji. Planirane su dalje aktivnosti usmjerene na promovisanje primjene pomenutog uputstva, između ostalog i kroz obezbjeđivanje obuka i adekvatnih informacija o raspoloživim metodama za prijavu, a zatim i zaštiti lica koja prijavljuju korupciju.
87. GRECO uzima u obzir odredbe koje su ugrađene u Zakon o državnim službenicima i namještenicima kojima se, pored ostalog, pruža zaštita licima koja prijavljuju korupciju. GRECO

<sup>16</sup> Zakon o državnim službenicima i namještenicima, "Službeni list", br. 50/08.

zatim prihvata tekuće aktivnosti kojima se uspostavlja (i čini djelotvornim) propisana procedura za prijavljivanje sumnji na korupciju. Kako su u pitanju skorije i kontinuirane aktivnosti, GRECO izražava nadu da će nadležni organi Crne Gore pažljivo nadgledati sprovođenje uspostavljenih mehanizama koji se odnose na lica koja prijavljuju korupciju, kako bi im se u praksi pružila odgovarajuća zaštita. Nadležni organi mogu u odnosu na ovu oblast GRECO-u dostaviti dodatne informacije.

88. GRECO zaključuje da je po preporuci xx postupljeno na zadovoljavajući način.

**Preporuka xxi.**

89. *GRECO je preporučio da se izdavanje odobrenja i dozvola svede na onaj broj koji je zaista neophodan; da se osigura razuman rok za izdavanje odobrenja i dozvola; i da se podstakne proces objedinjavanja i redigovanja, od strane nadležnih organa, uputstava za državne službenike koji rješavaju zahtjeve za izdavanje odobrenja i dozvola, kao i za građane.*
90. Nadležni organi Crne Gore navode da izmijenjeni Zakon o privrednim društvima<sup>17</sup> propisuje da je neophodno pribaviti odobrenje za obavljanje djelatnosti samo ukoliko je to predviđeno posebnim propisom. Time se onemogućava dosadašnja praksa opštinskih sekretarijata da traže izdavanje odobrenja za vršenje djelatnosti i za djelatnosti za koje ta materija nije uređena zakonom. Program eliminisanja barijera za razvoj preduzetništva usvojen je u oktobru 2007. godine, operativni plan je startovao u aprilu 2008. godine, a formiran je i Savjet za eliminisanje biznis barijera koji nadgleda njegovo sprovođenje (prvi izvještaj o implementaciji usvojen je u septembru 2008. godine). Pomenuti program i njegov operativni plan sadrže systemske mjere u pravcu eliminisanja suvišnih i nefunkcionalnih propisa sa jedne strane, i smanjenja troškova i trajanja postupka za izdavanje odobrenja sa druge. U operativnom planu se navodi da su preduzetnici i dalje suočeni sa otežanim poslovnim okruženjem, čemu najviše doprinosi komplikovan regulatorni okvir i dugotrajne i skupe administrativne procedure. U tom kontekstu, sprovode se prioritetne mjere među kojima su izrada nacrtu Zakona o izdavanju odobrenja i saglasnosti za obavljanje djelatnosti, izmjene Zakona o opštem upravnom postupku (prije svega u pogledu skraćivanja rokova za izdavanje dozvola i odobrenja), eliminisanje suvišnih i komplikovanih propisa, snažniji nadzor nad radom lokalnih organa, uspostavljanje sistema "jednog šaltera" za izdavanje odobrenja, itd. Nadalje, postoje otvorene linije za informisanje građana kao i linije putem kojih građani mogu nadležnim organima prijaviti sve koruptivne radnje, čak i ukoliko ih vrše organi za izdavanje dozvola/odobrenja. Najzad, sprovode se i mjere kojima se javnost aktivno uključuje u proces donošenja odluka u postupku privatizacije, formirana je Komisija za razmatranje prigovora, pritužbi, predloga i sugestija građana na proces privatizacije, uključujući i prigovore koji se odnose na eventualno koruptivno ponašanje.
91. GRECO pozdravlja široki krug inicijativa preduzetih kako bi se dozvole i odobrenja svela na broj koji je neophodan, kako bi se uspostavio sistem "jednog šaltera" i zakonom definisali precizni rokovi za izdavanje dozvola i odobrenja. Premda je konstatovano da su u ovoj oblasti do sada uloženi značajni naponi, GRECO smatra da neke od navedenih inicijativa još nisu u potpunosti završene. Nadalje, GRECO ne raspolaže sa mjerljivim podacima na osnovu kojih bi se moglo zaključiti da li se u kraćem vremenskom roku može dobiti dozvola/odobrenje. Najzad, još uvijek se očekuje objedinjavanje i redigovanje uputstava za državne službenike koji rješavaju zahtjeve za izdavanje odobrenja i dozvola, kao i za građane.
92. GRECO zaključuje da je preporuka xxi djelimično primijenjena.

<sup>17</sup> Zakon o privrednim društvima, "Službeni list", br. 17/07.



## **Preporuka xxii.**

93. GRECO je preporučio da se usvoji neophodno zakonodavstvo kako bi se što prije implementirala odgovornost pravnih lica za krivična djela sa obilježjem korupcije sa sankcijama - uključujući novčano kažnjavanje – koje su efikasne, proporcionalne i imaju i svrhu odvraćanja od krivičnog djela, u skladu sa Krivičnopravnom konvencijom o korupciji (ETS br. 173).
94. Nadležni organi Crne Gore potvrđuju da je Zakon o odgovornosti pravnih lica usvojen u decembru 2006. godine; stupio je na snagu 1. januara 2007. godine<sup>18</sup>. Krivična odgovornost pravnih lica utvrđena je i članom 31 Krivičnog zakonika<sup>19</sup>. Pravna lica odgovaraju za krivično djelo ukoliko ga, u ime i za račun pravnog lica, počini odgovorno fizičko lice, koje je ovlašćeno da zastupa pravno lice; ili je ovlašćeno da donosi odluke i upravlja pravnim licem; ili je ovlašćeno da vrši nadzor pravnog lica. Odgovornost će uslijediti i u situaciji kada je nedovoljan nadzor omogućio da se počini krivično djelo. Odgovornost pravnog lica ne isključuje krivičnu odgovornost fizičkog lica koje je počinilo krivično djelo. Sankcije koje se mogu izreći su novčana kazna, prestanak pravnog lica, zabrana obavljanja djelatnosti, oduzimanje prihoda od kriminala i objavljivanje sudske presude. Ministarstvo pravde izdalo je komentare zakona i distribuiralo ih nosiocima pravosudne funkcije; u toku je sprovođenje programa obuke o odredbama zakona. Najzad, uspostavljena je kaznena evidencija pravnih lica koja su osuđena za krivična djela<sup>20</sup>.
95. GRECO sa zadovoljstvom konstatuje da su nadležni organi prevazišli zahtjeve preporuke, budući da je definisana (krivična) odgovornost pravnih lica, a pored toga uspostavljena je kaznena evidencija pravnih lica osuđenih za krivično djelo. GRECO se nada da će napori u ovoj oblasti biti nastavljeni, na način da se zakonske odredbe o odgovornosti u potpunosti primijene u praksi.
96. GRECO zaključuje da je preporuka xxii zadovoljavajuće primijenjena.

## **Preporuka xxiii.**

97. GRECO je preporučio da se privatni revizori i računovođe podstaknu da tužilaštvu prijavljuju djela za koja postoji sumnja da se radi o korupciji, kao i da se organizuje obuka posvećena otkrivanju i prijavljivanju krivičnih djela sa obilježjima korupcije.
98. Nadležni organi Crne Gore navode da je Uprava za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma (USPNI FT), u saradnji sa UNDP-em, 2007. i 2008. godine organizovala dva seminarra povodom otkrivanja i prijavljivanja korupcije čiji su učesnici, pored ostalih, bili i privatni računovođe i revizori. Zatim, USPNI FT je izradila set indikatora kojima se olakšava otkrivanje sumnjivih transakcija (za više detalja, konsultovati paragraph 53); planira se održavanje dva dodatna seminarra na temu primjene ovih indikatora prije kraja 2008. godine. Dalje aktivnosti na obuci planiraju se u oblasti sprječavanja pranja novca (gdje su u toke izmjene zakonskog okvira) kako bi se obveznici detaljnije upoznali sa obavezom prijavljivanja. Institut računovođa i revizora, kao i Institut sertifikovanih računovođa i revizora, organizovali su obuke i distribuirali informacije/publikacije o obavezi tih profesija da se pridržavaju međunarodnih revizorskih i računovodstvenih standarda, uključujući i kroz poštovanje etičkih principa. Uprava za antikorupcijsku inicijativu (UAI) organizovala je na Institutu računovođa i revizora predavanje kome je prisustvovalo 100 stručnjaka, kada je poseban akcenat stavljen na preporuku xxiii i

<sup>18</sup> Zakon o odgovornosti pravnih lica za krivična djela, "Službeni list" br. 2/07 i 13/07.

<sup>19</sup> Krivični zakonik, "Službeni list", br. 70/2003.

<sup>20</sup> Pravilnik o načinu vođenja kaznene evidencije pravnih lica, "Službeni list", br. 23/08.

potrebu bolje saradnje između računovođa, revizora i tužilaca kada se javi sumnja na korupciju. Nadalje, UAI je u saradnji sa Savjetom Evrope organizovala, u novembru 2008. godine, obuku za privatne računovođe i revizore, kao i za državne revizore, o otkrivanju i prijavljivanju korupcije.

99. GRECO uzima u obzir održane i planirane programme obuke kojima se privatne računovođe i revizori podstiču da pomognu u otkrivanju koruptivnih ponašanja i kasnijem prijavljivanju organima nadležnim za krivično gonjenje, ukoliko je potrebno.
100. GRECO zaključuje da je preporuka xxiii zadovoljavajuće primijenjena.

#### **Preporuka xxiv.**

101. *GRECO je preporučio da se uspostave smjernice i obezbijedi obuka za državne revizore kako bi oni u potpunosti izvršili svoju obavezu prijavljivanja Državnom tužiocu sumnji na krivična djela, uključujući korupciju.*
102. Nadležni organi Crne Gore navode nekoliko inicijativa usmjerenih na poboljšanje rada državnih revizora, uključujući obuke, priručnike i studijske posjete vezano za različite aspekte budžetske kontrole. U okviru projekta tehničke podrške, sa Njemačkom organizacijom za tehničku saradnju (GTZ), pripremljen je Program obuke i usavršavanja revizora; pitanje prijavljivanja koruptivnog ponašanja uključeno je u programe obuke koji je u planu za 2008 - 2009. godinu. U tom kontekstu, maja 2008. godine, održano je predavanje na temu obaveze državnih revizora da prijavljuju sumnje na korupciju državnim tužiocima. Nadalje, u novembru 2008. godine, Uprava za antikorupcijsku inicijativu (UAI) organizovala je u saradnji sa Savjetom Evrope obuku za državne revizore, i privatne računovođe i revizore, na temu otkrivanja i prijavljivanja korupcije.
103. GRECO za zadovoljstvom notira da je obaveza prijavljivanja krivičnih djela tužilaštvu jedna od tema koje su uvrštene u opšti program obuke državnih revizora, koji će se sprovesti tokom 2008 - 2009. godine. Međutim, GRECO primjećuje da je do sada održan mali broj seminara povodom navedene obaveze. GRECO dalje primjećuje da nisu preduzeti koraci u pravcu izrade uputstva o zakonskoj obavezi državnih revizora da prijavljuju krivična djela, u skladu sa prvim dijelom preporuke xxiv. Stoga je potrebno uložiti dodatne napore.
104. GRECO zaključuje da je preporuka xxiv djelimično primijenjena.

### **III. ZAKLJUČCI**

105. **Imajući u vidu gore navedeno, GRECO zaključuje da je Crna Gora postupila na zadovoljavajući način ili zadovoljavajuće primijenila više od polovinu preporuka koje su date u Izvještaju o zajedničkoj Prvoj i Drugoj evaluaciji.** Preporuke ii, iii, iv, v, vii, ix, xii, xiv, xviii, xxii and xxiii su zadovoljavajuće primijenjene dok je po preporukama i, x, xiii, xv i xx postupljeno na zadovoljavajući način. Preporuke vi, viii, xi, xvi, xvii, xix, xxi i xxiv djelimično su primijenjene.
106. Konkretna napredak postignut je u gotovo svim oblastima na koje su bile upućene odgovarajuće preporuke GRECO-a. Nadležni organi Crne Gore pokrenuli su sistematičnu antikorupcijsku strategiju, zasnovanu kako na preventivnim, tako i na represivnim mehanizmima, koja utvrđuje i vrši monitoring ciljeva, aktivnosti, rokova i indikatora uspjeha. Značajni naponi uloženi su u utvrđivanje zakonskog okvira za borbu protiv korupcije (npr. uvođenje krivične odgovornosti pravnih lica i uspostavljanje kaznene evidencije za pravna lica, unaprjeđivanje sistema javnih

nabavki); sada treba procijeniti stepen efikasnosti implementacije novih standarda i njihov uticaj na nivo korupcije u Crnoj Gori. Obimne obuke i kampanje za informisanje javnosti o antikorupcijskim naporima realizovane su u protekle dvije godine. Inicijative koje su do sada sprovedene kako bi se osiguralo učešće lokalnih vlasti, kao i šire javnosti, u razvoj antikorupcijskih politika predstavljaju važne korake koji će jačati osjećaj pripadnosti i podršku čitavom procesu. Međutim, dodatni napori neophodni su u pogledu, između ostalog, tekućih reformi pravosudnog sistema, pojednostavljivanja i skraćivanja toka postupka za izdavanje dozvola i odobrenja, utvrđivanja propisa u oblasti sukoba interesa (uključujući poklone i prelazak funkcionera iz javnog u privatni sektor), itd. Nadalje, od suštinske je važnosti usvajanje Zakonika o krivičnom postupku, budući da obuhvata određeni dio odredbi koje bi dalje olakšale krivično gonjenje krivičnih djela s obilježjima korupcije, na primjer kroz omogućavanje oduzimanja imovine u ranoj fazi istrage, kroz širu primjenu mjera tajnog nadzora u odnosu na ova krivična djela, kroz konsolidovanje vodeće uloge tužioca u krivičnim istragama, itd.

107. GRECO poziva šefa delegacije Crne Gore da dostavi dodatne informacije u vezi sa sprovođenjem preporuka vi, viii, xi, xvi, xvii, xix, xxi i xxiv do 30. juna 2010. godine.
108. Najzad, GRECO poziva vlasti u Crnoj Gori da odobre, u što skorijem roku, objavljivanje izvještaja; kao i da prevedu izvještaj na maternji jezik i da objave prevod ovog izvještaja.