



Groupe d'Etats contre la corruption
Group of States against corruption



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

GENERALNI DIREKTORAT I – PRAVNI POSLOVI
ODJELJENJE ZA PROBLEME KRIMINALITETA

Strazbur, 13. oktobar 2006.

Greco Eval I-II Rep (2005)

Zajednička Prva i Druga evaluacija

Izvještaj o evaluaciji Republike Crne Gore

Usvojen od strane GRECO-a
na 30. Plenarnoj sjednici
(Strazbur, 09-13. oktobar, 2006)

UVOD

1. Državna zajednica Srbija i Crna Gora postala je članica GRECO-a 1. aprila 2003. godine, odnosno po završetku Prvog kruga evaluacije. Nakon referenduma koji je u Republici Crnoj Gori održan 21. maja 2006. godine i nakon Deklaracije o nezavisnosti koju je Skupština Republike Crne Gore usvojila 03. juna 2006, a u skladu sa čl. 60 Ustavne povelje, Državna zajednica Srbija i Crna Gora prestala je da postoji. U skladu sa navedenim, Republika Crna Gora postala je nezavisna i suverena država.¹ Republika Crna gora podvgrnuta je postupku zajedničke evaluacije, koja je obuhvatila teme iz Prvog i Drugog kruga evaluacije (vidjeti paragraf 3). Evaluacioni tim GRECO-a (u daljem tekstu: "GET") činili su gospodin Kazimir ABERG, direktor za međunarodne poslove, šef kabineta generalnog direktora Biroa za borbu protiv privrednog kriminala (Švedska), gospodin Jorn GRAVESEN, glavni detektiv-narednik kriminalističke policije, Javni tužilac za teške oblike privrednog kriminala (Danska), gospođa Anca JURMA, glavni tužilac iz Službe za međunarodnu saradnju Nacionalnog tužilaštva za borbu protiv korupcije (Rumunija), i gospodin Kęstutis ZABORSKAS, šef Odjeljenja za analitiku Specijalne istražne službe (Litvanija). GET je, u ovom sastavu, i uz prisustvo predstavnika Sekretarijata Savjeta Evrope, boravio u posjeti Republici Crnoj Gori, u periodu od 13. do 17. juna 2005. godine (Podgorica). Prije ovih posjeta, ekspertima GET-a dostavljeni su odgovori na Evaluacioni upitnik (dokumenti: Greco Eval I-II (2004) 1E Eval I – Prvi dio i Greco Eval I-II (2004) 1E Eval II – Drugi dio), primjerci odgovarajućih zakona, kao i ostala dokumentacija.
2. Tokom posjete GET se sastao sa predstavnicima sledećih državnih organa i institucija: Uprave za antikorupcijsku inicijativu, Ministarstva finansija, Ministarstva pravde, Mandatno-imunitetske komisije Skupštine Republike Crne Gore, Ministarstva unutrašnjih poslova (pravna služba, Jedinica za specijalne operacije, Odjeljenje za sprječavanje i suzbijanje organizovanog kriminala, Odjeljenje za suzbijanje privrednog kriminala, Jedinica za zaštitu svjedoka), Specijalnim tužiocem za suzbijanje organizovanog kriminala, Vrhovnim državnim tužiocem, istražnim sudijama, sudijama Vrhovnog suda, Privrednog suda i Centralnog registra u Podgorici, Uprave za sprječavanje pranja novca, Komisije za javne nabavke, Komisije za utvrđivanje konflikta interesa, Uprave za kadrove, Ombudsmana, Državne revizorske institucije, Sektora za lokalnu samoupravu Ministarstva pravde RCG, Skupštine Opštine Podgorica, Uprave carina, Agencije Crne Gore za prestrukturiranje privrede i strana ulaganja Republike Crne Gore, Poreske uprave. Pored toga, GET se susreo sa predstavnicima više nevladinih organizacija, kao i Zajednice opština, Udruženja sudija, Instituta računovodja i revizora, Privredne komore i Unije poslodavaca.
3. Podsjećamo da se, u skladu s članom 10.3 svog Statuta, GRECO saglasio da :
 - prvi krug evaluacije obuhvati sledeće teme:
 - ❖ **Nezavisnost, specijalizacija i sredstva kojima raspolažu nacionalni organi koji se bave prevencijom i borbom protiv korupcije**²: Vodeći princip br. 3 (u daljem tekstu: "VP 3": organi nadležni za sprječavanje, istraživanje, krivično gonjenje i osuđivanje krivičnih djela sa elementima korupcije: pravni status, ovlašćenja, načini prikupljanja dokaza, nezavisnost i autonomija); Vodeći princip br. 7 (u daljem tekstu "VP 7": lica ili organi specijalizovani za borbu protiv korupcije, raspoloživa sredstva);
 - ❖ **Obim i stepen imuniteta**³: Vodeći princip br. 6 (u daljem tekstu: "VP 6": imunitet od istrage, krivičnog gonjenja i osuđivanja za korupciju); i

¹ Komitet ministara Savjeta Evrope, na svom 967. sastanku (14. jun 2006), zaključio je da Deklaracija o sukcesiji u odnosu na Krivično-pravnu konvenciju o korupciji (ETS br. 173), čini Republiku Crnu Goru *ipso facto* članicom GRECO-a.

² Tema 1. i 2. Prvog kruga evaluacije

³ Tema 3. Prvog kruga evaluacije

drugi krug evaluacije obuhvati sledeće teme:

- ❖ **Prihodi od korupcije**⁴: Vodeći principi br. 4 (oduzimanje predmeta i imovinske koristi od korupcije) i br. 19 (povezanost korupcije sa pranjem novca/organizovanim kriminalom), koji su upotpunjeni, za države članice koje su ratifikovale Krivičnopravnu konvenciju o korupciji (ETS 173), članom 19, stav 3, kao i članovima 13. i 23. Konvencije;
- ❖ **Državna uprava i korupcija**⁵: Vodeći principi br. 9 (državna uprava) i br. 10 (javni funkcioneri);
- ❖ **Pravna lica i korupcija**⁶: Vodeći principi br. 5 (pravna lica) i br. 8 (poresko zakonodavstvo), koji su upotpunjeni, za države članice koje su ratifikovale Krivičnopravnu konvenciju o korupciji (ETS 173), članovima 14, 18. i 19, stav 2, Konvencije.

Savezna Republika Jugoslavija ratifikovala je Krivičnopravnu konvenciju o korupciji, 18. decembra 2002. godine, koja je stupila na snagu 1. aprila 2003. godine.

4. Ovaj izvještaj sačinjen je na osnovu odgovora na upitnike, kao i na osnovu informacija dobijenih prilikom posjete Podgorici. Glavni cilj izvještaja je da ocijeni efikasnost mjera koje su usvojene od strane državnih organa Republike Crne Gore za ispunjenje zahtjeva proisteklih iz odredbi tačke 3. Izvještaj sadrži – za svaku od tema – opis stanja, nakon kojeg slijedi kritička analiza. Zaključci sadrže spisak preporuka koje je usvojio GRECO i uputio Crnoj Gori, kako bi se unaprijedio nivo usaglašenosti sa odredbama koje su predmet razmatranja.

PREGLED ANTIKORUPCIJSKE POLITIKE U REPUBLICI CRNOJ GORI

a. Opis stanja

Percepcija korupcije

5. Predstavnici vlasti u Republici Crnoj Gori smatraju da korupcija predstavlja “izuzetno složen, veoma opasan i rasprostranjen krivični fenomen”. Prema rezultatima ankete sprovedene u martu 2004. godine⁷ (uzorak od 700 osoba u 8 najvećih crnogorskih opština) 76,4% intervjuisanih građana smatra korupciju i organizovani kriminal jednim od najozbiljnijih društvenih problema. U skladu sa istim istraživanjem, kategorije lica koja se smatraju najviše uključenim u korupciju su: visoki javni funkcioneri, doktori, rukovodioci državnih preduzeća, sudije, službenici carinskih organa i policije. Prema indeksu organizacije Transparency International, koji se odnosi na zapažanja u vezi sa korupcijom u 2005. godini, Srbija i Crna Gora nalazila se na 97. mjestu od ukupno 158 zemalja (sa indeksom 2,8 od ukupno 10).
6. U odgovorima na upitnike GRECO-a, nadležni organi Republike Crne Gore navode da su zemlje u tranziciji, među kojima je i Crna Gora, pogodnije za pojavu aktivnosti organizovanih kriminalnih grupa, nego što su to druge zemlje. Oni pominju iznudu (označeno i kao “eliminisanje konkurencije”), pranje novca, nezakonita djela povezana sa igrama na sreću, oružane krađe, preprodaju vozila i prostituciju, kao glavne kriminalne aktivnosti organizovanih grupa u regionu.

⁴ 1. tema Drugog kruga evaluacije

⁵ 2. tema Drugog kruga evaluacije

⁶ 3. tema Drugog kruga evaluacije

⁷ Izvor - Agencija «Damar» (dostavljeno od strane nadležnih organa Republike Crne Gore).

Ne postoje sveobuhvatni statistički podaci o broju istraga, krivičnog gonjenja i presuda u slučajevima krivičnih djela sa obilježjima korupcije.

Krivično zakonodavstvo

7. U Crnoj Gori, odredbe o korupciji sadržane su u Krivičnom zakoniku Republike Crne Gore (u daljem tekstu KZ) koji je usvojen 2003. godine, a primjenjuje se od aprila 2004. godine.⁸ KZ inkriminiše primanje i davanje mita domaćih i stranih službenih lica, primanje i davanje mita u privatnom sektoru (čl. 423 i 424). Nezakonito posredovanje, zloupotreba službenog položaja, pronevjera i prevara u službi su, takodje, inkriminisane KZ-om. U pogledu kazni, za primanje mita može se izreći kazna do 15 godina zatvora, a za davanje mita do pet godina.
8. Korupcija počinjena na organizovan način (u okviru kriminalne grupe) nije definisana kao posebno krivično djelo, ali se može smatrati otežavajućom okolnošću. Učestvovanje u/organizovanje kriminalne grupe je posebno krivično djelo, za koje je zapriječena kazna do pet godina zatvora.

Glavne inicijative

9. U vrijeme posjete, Vlada Republike Crne Gore pripremala je Program borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala i planirala da u njega inkorporira set mjera i aktivnosti usmjerenih na suzbijanje organizovanog kriminala i korupcije u zemlji. Nakon navedenog Programa, usvojiće se Akcioni plan koji će sadržati specifične mjere za njegovu implementaciju (vidjeti paragraf 62).⁹
10. Nadležni organi Republike Crne Gore naveli su Zakon o javnim nabavkama i Zakon o finansiranju političkih partija (usvojeni 2001. i 2004. godine), kao veoma važne korake u nastojanjima zemlje da se izbori sa korupcijom u najosjetljivijim oblastima.¹⁰ Zakon o javnim nabavkama, naročito, uspostavlja opšti princip da procedure javnih nabavki moraju biti otvorene za konkurenciju. Trenutni sistem javnih nabavki predviđa, između ostalog, posebne komisije (Komisija za otvaranje ponuda, Komisija za ispitivanje, vrednovanje i upoređivanje ponuda i Komisija za dodjelu), od kojih je svaka zadužena za provjeru regularnosti procedure javnih nabavki u pojedinim fazama, kao i obavezu da se javno objavi svaki tender koji prevazilazi 10.000 EUR putem internet stranice Komisije za javne nabavke. Nadalje, naručilac ima pravo da objavi tender u "Službenom listu RCG" ili u stručnim lokalnim ili međunarodnim publikacijama. Zakon daje mogućnost dobavljačima da javnoj ustanovi dostave svoje pritužbe u roku od osam dana i, ukoliko nisu zadovoljni odgovorom, novu žalbu mogu dostaviti Komisiji za javne nabavke. Nezadovoljna strana, takodje, može pokrenuti upravni spor protiv rješenja Komisije, kod nadležnog suda.

Međunarodna saradnja

11. Savezna Republika Jugoslavija je ratifikovala Krivičnopravnu konvenciju o korupciji, 18. decembra 2002. godine, zatim Konvenciju o pranju, pretresu, zapleni i konfiskaciji prihoda od kriminala, kao i Konvenciju Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala.

⁸ Zakon o izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika usvojen je jula 2006. godine; stupio je na snagu 02. avgusta 2006. godine.

⁹ Vlada Republike Crne Gore usvojila je Program borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala, 28. jula 2005. godine. Uslijedilo je usvajanje Akcionog plana za njegovo sprovođenje, 24. avgusta 2006. godine. Akcioni plan sadrži ciljeve, mjere, rokove, nadležne organe, indikatore uspjeha i faktore rizika za implementaciju.

¹⁰ Skupština Republike Crne Gore usvojila je novi Zakon o javnim nabavkama, 10. jula 2006. godine.

Takodje, Srbija i Crna Gora je potpisnica Evropske konvencije o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima, koju je ratifikovala 2001. godine.¹¹

12. Nakon referenduma o državno-pravnom statusu Crne Gore i Deklaracije o nezavisnosti koja je uslijedila, Republika Crne Gore postala je nezavisna i suverena država sa punim međunarodno-pravnim subjektivitetom. U vezi sa tim, krajem 2006. godine planira se usvajanje Zakona o međunarodnoj pravnoj pomoći koji će omogućiti međunarodnu saradnju u krivičnim stvarima. Ukoliko nije drugačije predviđeno međunarodnim ugovorima, dok se navedeni *lex specialis* ne usvoji, postupak međunarodne pravne pomoći, uključujući i slučajeve korupcije, sprovodi se u skladu sa Zakonom o krivičnom postupku Savezne Republike Jugoslavije. U skladu sa odredbama ovog zakona, zahtjev domaćeg suda za pravnu pomoć mora se prosljediti nadležnom stranom organu preko saveznog Ministarstva spoljnih poslova (član 518). Zahtjevi stranih organa za pravnu pomoć se dostavljaju domaćim sudovima na isti način. Izvršenje stranih presuda moguće je jedino ukoliko je predviđeno međunarodnim ugovorom, a kazna je određena presudom domaćeg suda, u skladu sa krivičnim zakonodavstvom bivše SRJ (član 520). U pogledu operativnih istražnih aktivnosti, organi Republike Crne Gore navode da se, u praksi, međunarodna pravna pomoć u krivičnim stvarima sprovodi na osnovu zamolnice ministarstva unutrašnjih poslova drugih zemalja koje se Ministarstvu unutrašnjih poslova Republike Crne Gore upućuju preko kancelarije Centralnog nacionalnog biroa Interpola u Beogradu. Takodje, crnogorsko Ministarstvo unutrašnjih poslova dobija zamolnice organa drugih država koje se upućuju Ministarstvu pravde Republike Crne Gore, u svim slučajevima kada Vrhovni sud naloži Ministarstvu unutrašnjih poslova izvršenje nekih radnji ili mjera.

b. Analiza

13. Tokom prethodnih godina, Skupština Republike Crne Gore usvojila je veliki broj novih zakona, uglavnom sa ciljem da se zakonodavni okvir Republike Crne Gore, u što većoj mjeri, uskladi sa evropskim standardima. Medjutim, GET je zaključio da organi koji su nadležni za implementaciju novih zakona nisu uvijek u mogućnosti da to urade, ponekad usljed nedostatka sredstava, ali najčešće iz razloga što nedostaju obuka i informacije za državne službenike. GET, takodje, zaključuje da zakoni nisu uvijek pripremani dovoljno temeljno i da zahtijevaju izmjene i dopune. Kao primjer GET-u je naveden Zakon o javnim nabavkama. Ova situacija pogoduje korupciji i doprinosi kreiranju značajnog nivoa nesigurnosti jer zahtijeva česte izmjene i dopune važećeg zakonodavstva.
14. Činjenica da je Republika Crna Gora mala država, sa oko 620.000 stanovnika, pospješuje razvoj kulture blisko povezane zajednice, koja je uzdržana u pogledu prijavljivanja sumnji u postojanje korupcije. Tokom posjete, Ombudsman je naveo da je primio pritužbe gradjana koje sadrže navode o korupciji. Medjutim, ove su pritužbe usmeno saopštene. Tokom prethodnih godina, 70% državne imovine je privatizovano. Ova procedura je gotovo završena. Proces privatizacije uvijek ostavlja mogućnost za koruptivne radnje, a naročito u zemljama u tranziciji. GET-u je saopšteno da postoji osnov za tvrdnju da su u ovom procesu nastupile nepravilnosti. Navedeno je da su drugi sektori, koji su podložni korupciji, pravosudje, sistem zdravstvene zaštite i javne nabavke. Kao što je već naznačeno u opisu stanja, sprovedeno istraživanje u osam najvećih crnogorskih opština ukazuje da 76,4% intervjuisanih smatraju korupciju i organizovani kriminal jednim od najvećih socijalnih problema.

¹¹ Republika Crna Gora ratifikovala je Drugi dodatni Protokol na Evropsku konvenciju o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima, maja 2006. godine. Nadalje, Republika Crna Gora postala je članica Interpola, septembra 2006. godine.

15. Nasuprot ovoj zabrinjavajućoj situaciji, ne postoje zvanična istraživanja koja daju jasan uvid u obim korupcije u zemlji, njene oblike, oblasti koje su najviše pogođene ili uzroke korupcije. GET smatra da bi istraživanje, sprovedeno na osnovu zvaničnih podataka i/ili podataka prikupljenih od strane organa koji su direktno uključeni u prevenciju i/ili borbu protiv korupcije, moglo poslužiti da se kreiraju adekvatnije i, samim tim, efikasnije antikorupcijske politike. Ovo je još važnije, imajući u vidu da se korupcija identifikuje kao glavna prepreka u ekonomskom i socijalnom razvoju zemlje. Stoga, **GET preporučuje da nadležni organi Republike 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.**
16. Zakon o javnim nabavkama na snazi je samo nekoliko godina. GET je mišljenja da je ovaj Zakon sveobuhvatan. Međutim, GET-u je, tokom posjete, rečeno da u Zakonu postoje značajne pravne praznine i da ga je veoma teško primijeniti. Kao primjer navedeno je da je bilo 350 pritužbi u vezi sa različitim tumačenjima zakona. Nadalje, Zakon ne utvrđuje sankcije za kršenje njegovih odredbi. Zakon naručiocu pruža dosta prostora za manevrisanje, i ostavlja mu se mogućnost da odluči kako će se različiti elementi procedure cijeliti kada se donosi odluka o najboljoj ponudi. Iako Zakon predviđa postojanje različitih komisija (Komisija za otvaranje ponuda, Komisija za ispitivanje, vrednovanje i upoređivanje ponuda i Komisija za dodjelu) kako bi se smanjila mogućnost za koruptivne radnje u toku procedure, GET smatra da Zakon nije dovoljno jasan. U vrijeme posjete, GET-u je rečeno da se priprema novi zakonodavni okvir kako bi se procedura javnih nabavki u Crnoj Gori uskladila sa standardima Evropske unije. **GET preporučuje da se izvrši revizija Zakona o javnim nabavkama, kako bi se pojasnile njegove odredbe i osigurao transparentniji postupak.**

II NEZAVISNOST, SPECIJALIZACIJA I SREDSTVA KOJIMA RASPOLAŽU NACIONALNI ORGANI NADLEŽNI ZA PREVENCIJU I BORBU PROTIV KORUPCIJE

a. Opis stanja

Uprava za antikorupcijsku inicijativu

17. Tokom 2000. godine, nadležni organi Republike Crne Gore smatrali su da je potrebno uspostaviti poseban organ sa zadatkom da savjetuje Vladu o antikorupcijskim politikama i zakonodavstvu. Stoga, januara 2001. godine, formirana je Agencija za antikorupcijsku inicijativu. U okviru procesa reforme krivičnog zakonodavstva i usvajanja preventivnih mjera, Agencija za antikorupcijsku inicijativu bila je nadležna za saradnju sa međunarodnim organizacijama i institucijama i za koordinaciju saradnje između domaćih i stranih državnih organa. U skladu sa Strategijom reforme državne uprave u Crnoj Gori 2002-2009, koju je Vlada usvojila marta 2003. godine, usvojen je set novih zakonskih akata, među kojima i Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave. U skladu sa Uredbom, Agencija je promijenila ime u Upravu za antikorupcijsku inicijativu, a nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću njenog rada vrši Ministarstvo finansija RCG. U vrijeme posjete Uprava je imala pet zaposlenih. Uprava je nadležna za :
- propagandno-preventivne aktivnosti usmjerene na efikasnu borbu protiv korupcije;
 - predlaganje Vladi usvajanja i implementacije evropskih i međunarodnih standarda i instrumenata u ovoj oblasti;
 - promovisanje transparentnosti poslovnih operacija;
 - druge aktivnosti koje proizilaze iz članstva u Paktu stabilnosti za Jugoistočnu Evropu i drugim organizacijama i institucijama;
 - druge aktivnosti koje su joj određene u nadležnost.

Policija

18. Zakon o policiji, koji je usvojen 28. aprila 2005. godine, predviđa kompletnu reorganizaciju policije, koja je sada poseban organ u okviru državne uprave. Ministarstvo unutrašnjih poslova vrši određeni nadzor na radom Uprave policije. Policija je organizovana u sedam teritorijalnih jedinica, uključujući glavni grad, Podgoricu. Ukupan broj pripadnika policije približno iznosi 4200. Uprava kriminalističke policije sastoji se od sledećih odjeljenja:
- Odjeljenje za suzbijanje privrednog kriminaliteta, koje je nadležno za privredni kriminal i korupciju, a ima četiri policijska službenika na centralnom nivou (u Podgorici), i 64 policijska službenika koji su zaposleni u ostalim organizaciono-teritorijalnim jedinicama;
 - Odjeljenje za sprječavanje i suzbijanje organizovanog kriminaliteta, formirano maja 2003. godine, koje ima četiri policijska službenika i uglavnom se fokusira na krivična djela pranja novca, organizovanog kriminala i računarskog kriminala;
 - Odjeljenje za opšti kriminalitet;
 - Odjeljenje za krijumčarenje droge;
 - Odjeljenje za saradnju sa Interpolom i Europolom;
 - Odjeljenje za forenziku.
- Specijalni ad hoc timovi i zajednički timovi jedinica na centralnom i regionalnom nivou mogu biti uspostavljeni za sprovođenje istraga u posebno komplikovanim ili osjetljivim slučajevima. Policija je nadležna za sprovođenje istraga, ali je prethodno obavezna da o tome obavijesti organe krivičnog gonjenja.
19. Odjeljenje za unutrašnju kontrolu uspostavljeno je u okviru Uprave policije za kontrolu zakonitosti rada policijskih službenika.
20. Za službenike policije nije organizovan poseban trening o pitanjima korupcije.

Krivične istrage u vezi sa korupcijom: specijalne istražne radnje i zaštita svjedoka

21. Članom 237. Zakonika o krivičnom postupku Republike Crne Gore (u daljem tekstu ZKP), uređuje se primjena specijalnih istražnih radnji. Lista, između ostalog, uključuje:
- tajni nadzor i tehničko snimanje telefonskih razgovora;
 - tajno fotografisanje i vizuelno snimanje u privatnim prostorijama;
 - fiktivnu kupovinu predmeta i fiktivno davanje i primanje mita;
 - upotrebu elektronskih uređaja za otkrivanje lokacija i pozicioniranje lica i predmeta;
 - angažovanje prikrivenog isljednika.
- Na zahtjev državnog tužioca, istražni sudija može odrediti primjenu mjera tajnog nadzora. Primjena ovih mjera dozvoljena je u istragama krivičnih djela za koja je zapriječena kazna zatvora najmanje deset godina ili za krivična djela izvršena na organizovan način.
22. Zakon o zaštiti svjedoka stupio je na snagu 1. aprila 2005. godine i, u skladu sa članom 1, "uređuje uslove i postupak za pružanje zaštite i pomoći svjedoku (...) kada postoji osnovana bojazan da bi davanjem iskaza, u cilju dokazivanja krivičnog djela (...) bio izložen ozbiljnoj opasnosti po život, zdravlje, fizički integritet, slobodu (...). Na zahtjev svjedoka, zaštita i pomoć može se pružiti i njemu bliskom licu." U skladu sa članom 6 ovog zakona, "odluku o primjeni, produženju, prekidu i prestanku primjene Programa zaštite donosi Komisija za primjenu Programa zaštite svjedoka", koja ima tri člana: sudiju Vrhovnog suda, predstavnika Vrhovnog državnog tužioca i rukovodioca Jedinice za zaštitu. Predviđene mjere mogu obuhvatiti prikrivanje identiteta, fizičku zaštitu, premještanje i promjenu identiteta. U vrijeme posjete tima GRECO-a,

jedan broj lica čekao je da udje u Program zaštite. GET-u je rečeno da, za 2005. godinu, budžetom nisu opredijeljena sredstva za zaštitu svjedoka, kao i da je program ograničen na deset lica, imajući u vidu finansijske i praktične razloge. Ukupan budžet za Program zaštite svjedoka, uključujući trening i opremu, procjenjuje se na 700.000 EUR. U vrijeme posjete bili su imenovani samo članovi Komisije i rukovodilac Jedinice za zaštitu.

Državno tužilaštvo

23. Prema odredbama čl. 26-28 Zakona o državnom tužiocu, tužioce "imenuje i razrješava Skupština Republike Crne Gore" (Parlament), na predlog Tužilačkog savjeta. Članovi Savjeta su šest tužilaca, profesor Pravnog fakulteta u Podgorici, advokat, pravni ekspert i predstavnik Ministarstva pravde. Članove Savjeta imenuje Parlament. Tužiocu se imenuju na period od pet godina sa mogućnošću ponovnog imenovanja. U skladu sa članom 9 Zakona o državnom tužiocu, tužiocu "imaju pravo i obavezu da se stručno usavršavaju radi uspješnijeg vršenja svoje funkcije". Vrhovni državni tužilac nadležan je za sprovođenje programa za stručno usavršavanje, koje usvaja Tužilački savjet.
24. Čl. 2 i 3 Zakona o državnom tužiocu navode da su tužiocu "samostalni i nezavisni" i da moraju svoju dužnost vršiti bez „bilo čijeg uticaja“. Član 101 istog zakona navodi sledeće: „Ministarstvo pravde, preko ovlašćenog službenika, vrši nadzor nad radom državnog tužioca u odnosu na:
 - 1) organizovanje rada državnog tužioca u skladu sa Pravilnikom o unutrašnjem poslovanju državnog tužioca;
 - 2) postupanje po predstavkama i pritužbama;
 - 3) rad pisarnice i arhive;
 - 4) vođenje propisanih službenih evidencija;
 - 5) druge poslove vezane za pravilan rad i poslove tužilačke uprave.“
25. Zakon o državnom tužiocu navodi da je Vrhovni državni tužilac nadležan za čitavu teritoriju Republike Crne Gore, Viši državni tužilac nadležan je za područje Viših i Privrednog suda, a Osnovni državni tužilac nadležan je za područje jednog ili više Osnovnih sudova.
26. Član 20 ZKP-a uspostavlja „načelo legaliteta krivičnog gonjenja“: „Ako ovim zakonikom nije drugačije određeno, državni tužilac je dužan da preduzme krivično gonjenje kad postoji osnovana sumnja da je određeno lice učinilo krivično djelo za koje se goni po službenoj dužnosti“. U skladu sa odredbama člana 44 ZKP-a, glavna uloga tužilaca „biće krivično gonjenje počinitelja krivičnih djela“. Tužiocu su „nadležni da 1) da rukovode prekrivičnim postupkom; 2) da zahtijevaju sprovođenje istrage i usmjeravaju tok prethodnog krivičnog postupka; 3) da podižu i zastupaju optužnicu pred nadležnim sudom; 4) da izjavljuju žalbe protiv nepravosnažnih sudskih odluka; 5) da vrše i druge radnje određene ovim zakonikom“. Svi organi koji učestvuju u prekrivičnom postupku obavezni su da obavijeste nadležnog državnog tužioca prije preduzimanja bilo kakve radnje, osim u slučajevima hitnosti. Policijski službenici i drugi državni organi nadležni za otkrivanje krivičnih djela imaju obavezu da postupaju po zahtjevu nadležnog državnog tužioca.
27. U okviru Državnog tužilaštva ne postoji posebno odjeljenje za krivična djela sa obilježjima korupcije. Uspostavljeno je specijalno Odjeljenje za suzbijanje organizovanog kriminala. Specijalni tužilac, imenovan jula 2004. godine, rukovodi ovim Odjeljenjem. Krivično gonjenje svih krivičnih djela sa elementima organizovanog kriminala u nadležnosti su ovog Odjeljenja, uključujući i krivična djela sa obilježjima korupcije, ukoliko su počinjena na organizovan način.

Sudovi

28. Za krivičnu materiju nadležni su sledeći sudovi u Republici Crnoj Gori:
- Osnovni sud: prvostepeni sud, maksimalna zapriječena zatvorska kazna u trajanju do deset godina,
 - Viši sud: prvostepeni sud za krivična dela za koja je zapriječena zatvorska kazna u trajanju od preko deset godina, kao i za posebna krivična djela propisana zakonom. Razmatra žalbe na odluke Osnovnog suda,
 - Apelacioni sud: postupa po žalbama na odluke Višeg suda kada postupa kao prvostepeni,
 - Vrhovni sud: razmatra pitanja koja su mu zakonom određena u nadležnost, nepristrasno u odnosu na presudu („odlučuje o vanrednim pravnim ljevovima¹² protiv odluka sudova u Republici Crnoj Gori” – Član 26 Zakona o sudovima).
29. Sudije svih sudova imenuje Skupština (Parlament), na predlog Sudskog savjeta, u skladu sa čl. 35-39 Zakona o sudovima. Nezavisnost sudova zagantovana je članom 100 Ustava Republike Crne Gore: »Sudstvo je samostalno i nezavisno. Sud sudi na osnovu Ustava i zakona«. Zakon o sudovima, u članu 41, utvrđuje tekst zakletve koju sve sudije polažu prilikom imenovanja. Sudije se ne mogu razriješiti ili premjestiti sa dužnosti, osim u slučajevima utvrđenim zakonom.¹³
30. Nadležnosti i sastav Sudskog savjeta utvrđeni su Zakonom o sudovima. Član 75 propisuje da «Sudski savjet:
- utvrđuje predlog za izbor i razriješenje sudija;
 - sprovodi postupak utvrđivanja odgovornosti sudija za neuredan rad i čuvanje ugleda sudijske funkcije;
 - određuje način zamjenjivanja predsjednika Sudskog savjeta;
 - predlaže Vladi posebne razdjele budžeta namijenjenih potrebama sudova;
 - vrši i druge poslove određene zakonom».
- U pogledu sastava, čl. 76 Zakona o sudovima navodi da «Sudski savjet ima predsjednika i deset članova. Predsjednik Vrhovnog suda po položaju je predsjednik Sudskog savjeta. Skupština imenuje deset članova Sudskog savjeta, i to: šest iz reda sudija; dva iz reda profesora Pravnog fakulteta i dva iz reda uglednih pravnih stručnjaka».

b. Analiza

31. Tokom posjete, GET je zapazio da se posebna pažnja poklanja pitanjima nezavisnosti, podložnosti političkom uticaju i funkcionisanju pravosudja (uključujući sudove i tužilaštvo). Značajan napredak ostvaren je usvajanjem Zakona o sudovima (2002. godine) i Zakona o državnom tužiocu (2003. godine) koji, između ostalog, upostavljaju posebna tijela koja imaju

¹² Vanredni pravni ljevovi su propisani u Glavi XXV ZKP-a: „1. Ponavljanje krivičnog postupka“; 2. „Vanredno ublažavanje kazne“; 3. „Zahtjev za zaštitu zakonitosti“ i 4. „Zahtjev za ispitivanje zakonitosti pravosnažne presude“.

¹³ Član 103 Ustava: „Sudijska funkcija je stalna. Sudiji prestaje funkcija ako to sam zatraži, kad ispuni uslove za ostvarivanje prava na starosnu penziju i ako je osuđen na bezuslovnu kaznu zatvora. Sudija se razriješava dužnosti ako je osuđen za djelo koje ga čini nedostojnim za vršenje sudijske funkcije, ako nestručno ili nesavjesno obavlja sudijsku funkciju ili ako trajno izgubi sposobnost za vršenje sudijske funkcije. Sudija ne može biti premješten protiv svoje volje“.

značajnu ulogu u proceduri imenovanja sudija i tužilaca, kao i u disciplinskom postupku koji se može protiv njih pokrenuti: Sudski savjet i Tužilački savjet. Nadalje, usvajanje pomenutih zakona rezultiralo je veoma ograničenim uključivanjem Vlade u rad pravosudnih organa, koje se svodi samo na administrativna pitanja. Naročito treba napomenuti da Vlada više nije nadležna da daje predlog Skupštini za imenovanje državnog tužioca. Medjutim, situacija je potpuno drugačija kada se ima u vidu uloga koju Skupština ima u odnosu na rad sudova i tužilaštva. U skladu sa odredbama Ustava, Zakona o sudovima i Zakona o državnom tužiocu, sudije i tužioce bira i unapređuje Skupština, na predlog bilo Sudskog, bilo Tužilačkog savjeta.

32. Kada su u pitanju sudije, GET razumije da ne postoje generalna pravila ili međunarodni standardi koji sprečavaju da Skupština bira sudije. Medjutim, GET je mišljenja da ovu proceduru treba pažljivo revidirati u svjetlu konkretnih uslova pod kojima se ona primjenjuje u pojedinim zemljama. Kako je to navedeno u Obrazloženju Preporuke Savjeta Evrope Br. R (1994)12 o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija, u zemljama "gdje se odluka o izboru sudija donosi od strane tijela koja, u administrativnim stvarima, nisu nezavisna od vlade ili, na primjer, od strane Skupštine ili Predsjednika države, važno je da se takva odluka donosi na osnovu objektivnih kriterijuma." U Republici Crnoj Gori, predlog za izbor ili unapređenje sudija Skupštini predaje Sudski savjet, a predlog je praćen osnovnim ličnim podacima svakog kandidata, podacima o njegovom/njenom profesionalnom angažovanju i razlozima za kandidovanje (mišljenje). Skupština raspravlja o predlogu i ima mogućnost da razmotri prethodno kandidatovo obavljanje dužnosti, i odlučuje prostom većinom. GET-u su, kako sudije i tužioci, tako i predstavnici civilnog društva, saopštili bojazan u pogledu političkog uticaja, imajući u vidu da ova procedura omogućava Skupštini (a time i političkim partijama), da ocjenjuju kompetentnost kandidata i odluče da ne potvrde izbor kandidata koji je donio presudu koju političke partije smatraju kontraverznom. Mogućnost da odluke u proceduri izbora sudija i tužilaca budu politički motivisane još je više naglašena, imajući u vidu da sudije i tužioci u Crnoj Gori imaju pravo da budu članovi političkih partija.
33. Kada su u pitanju tužioci, oni prolaze proceduru reizbora svakih pet godina i, u slučaju da ne budu ponovo izabrani, oni gube položaj. Ova procedura čini tužioce naročito podložnim političkom pritisku, jer mogu doći u iskušenje da djeluju u skladu sa vladajućim političkim mišljenjima, kako bi osigurali položaj/karijeru, naročito u politički osjetljivim slučajevima. U skladu sa Preporukom Savjeta Evrope Br. R (2000)19 o ulozi državnih tužilaca u sistemu krivičnog pravosuđa, "zapošljavanje, unapređivanje i premještanje državnih tužilaca [trebalo bi da] se sprovodi u skladu sa pravičnim i nepristrasnim procedurama koje ne dozvoljavaju favorizovanje interesa pojedinih grupa [...]". Ista preporuka naglašava da državni tužioci treba da imaju razumne uslove rada, koji odgovaraju njihovoj ključnoj ulozi, a od kojih uslova jedan je svakako stalnost funkcije. Ograničeni mandat tužilaca od pet godina, bez obzira na njihov položaj na hijerarhijskoj ljestvici, ugrožava ne samo njihovu političku nezavisnost, već i umanjuje specijalizaciju i razvijanje programa obuke. Po mišljenju GET-a, u Crnoj Gori postoji uvjerenje javnosti da su predstavnici pravosudnih organa izloženi političkom uticaju, što bi moglo da predstavlja prepreku za istrage krivičnih djela korupcije na visokom nivou. U cilju minimiziranja političkog uticaja u procesu izbora sudija i tužilaca, **GET preporučuje i) 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.**
34. GET uvažava mehanizme koji su uspostavljeni Zakonom o državnom tužiocu, koji garantuje profesionalnu nezavisnost tužilaca u okviru hijerarhije državnog tužilaštva, koja se ostvaruje pravilom da se opšte i pojedinačne instrukcije tužiocima upućuju u pisanoj formi i da se, u

slučaju da su one nezakonite ili neosnovane, žalbeni postupak može pokrenuti kod više hijerarhijske instance.

35. Usvajanje pomenutih Zakona o sudovima i Zakona o državnom tužiocu, kao i Zakonika o krivičnom postupku 2003. godine, svakako predstavlja važan korak ka nezavisnijem i efikasnijem funkcionisanju pravosudnih organa.¹⁴ Medjutim, tokom posjete, GET je zapazio da je javno mnjenje o nezavisnosti i efikasnosti pravosudja, još uvijek, prilično negativno. Ombudsman je informisao GET da se pritužbe građana većinom odnose na funkcionisanje pravosudja. Građani se, uglavnom, žale na dužinu krivične istrage i postupka, i na neizvršavanje sudskih odluka. Oni, takodje, navode sumnje na korupciju u pravosudju. GET nije bio u mogućnosti da ocijeni tačnost tih navoda. Nijedna pritužba ili prijava u vezi sa sudijom ili tužiocem nije u pisanoj formi predata Ombudsmanu, koji je načelom povjerljivosti limitiran da objavi usmenu pritužbu, osim u slučaju kada ga na to ovlasti zainteresovana strana. Medjutim, GET je, u više navrata, pokretao ovo pitanje tokom razgovora sa predstavnicima 27 državnih organa i organizacija civilnog društva, sa kojima se susreo tokom posjete. Ne postoji Etički kodeks tužilaca¹⁵. Stoga, **GET preporučuje da se sprovede generalna politika usmjerena na vraćanje povjerenja javnosti u pravosudni sistem, koja treba da uključi i) temeljnu analizu postojećeg parničnog i krivičnog postupka kako bi se pronašao način za pojednostavljenje i ubrzanje sudjenja; ii) usvajanje Etičkog kodeksa tužilaca, čije sprovođenje treba da nadgleda Tužilački savjet; iii) program obuke za sudije i tužioce o moralnim obavezama u skladu sa funkcijom koju obavljaju.**
36. U Crnoj Gori ne postoji posebno odjeljenje u Tužilaštvu specijalizovano za krivična djela sa obilježjima korupcije. Specijalno Odjeljenje za suzbijanje organizovanog kriminala oformljeno je u okviru Vrhovnog državnog tužioca, 2004. godine. Vrhovni državni tužilac imenuje Specijalnog tužioca i njegove/njene zamjenike, nakon obavljenih konsultacija sa Tužilačkim savjetom. Specijalni tužilac imenovan je jula 2004. godine i, u vrijeme posjete, nije imao zamjenika. U pogledu krivičnih djela sa obilježjem korupcije, nadležnost Specijalnog tužioca pokriva samo krivična djela sa obilježjem korupcije počinjena na organizovan način. U vrijeme posjete, Specijalni tužilac nije podnio nijednu prijavu korupcije u slučajevima koje je obradljivao. Tužiocu koji rade na nivou Viših sudova nadležni su za najozbiljnija krivična djela primanja mita, tj. ona krivična djela za koja je zapriječena kazna zatvora preko deset godina; tužiocu koji rade na nivou Osnovnih sudova nadležni su za sva ostala krivična djela sa obilježjem korupcije. Tokom posjete, GET-u je naglašena potreba za specijalizacijom tužilaca koji se bave teškim krivičnim djelima korupcije, djelima privrednog i finansijskog kriminala koja mogu biti u vezi sa korupcijom. Sprovođenje istraga, naročito u slučajevima korupcije koji se javljaju u sektorima kao što su privatizacija ili javne nabavke, zahtijeva specijalna znanja i vještine koja ne mogu posjedovati tužiocu koji se bave svim slučajevima krivičnih djela. Po mišljenju GET-a, da bi se osigurala najbolja strategija koordinacije i upotrebe ljudskih i materijalnih resursa, bilo bi korisno oformiti specijalnu jedinicu u okviru tužilaštva koja bi se bavila korupcijom i sa njom povezanim krivičnim djelima, a koja može biti u okviru ili izvan specijalnog Odjeljenja za suzbijanje organizovanog kriminala. Stoga, **GET preporučuje 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.**

¹⁴ Zakon o edukaciji u pravosudnim organima usvojen je aprila 2006. godine. Ovaj zakon ima za cilj podizanje nivoa znanja, stručnosti i vještina sudija i tužilaca na način koji će osigurati samostalno, nezavisno, nepristrasno, specijalističko i efikasno obavljanje dužnosti u skladu sa standardima profesionalne etike.

¹⁵ GET-u je, nakon posjete, saopšteno da se usvajanje Etičkog kodeksa tužilaca očekuje do kraja 2006. godine.

37. Kada policija dobije informaciju o krivičnom djelu, obavezna je da, bez odlaganja, obavijesti državnog tužioca koji rukovodi prekrivičnim postupkom. Tužilac izdaje instrukcije u pogledu radnji koje treba preduzeti i kontroliše i nadzire aktivnosti policije. GET je informisan da, u praksi, postoji određena doza nezadovoljstva policije i tužilaca zbog nedostatka saradnje između ove dvije institucije. Tužioci su naročito izrazili svoje nezadovoljstvo jer, iako zakon jasno navodi da oni nadgledaju mjere preduzete od strane policije u prekrivičnom postupku, tužioci nemaju neophodna sredstva da kontrolišu da li ih je policija odmah obavijestila o otkrivenom krivičnom djelu. S druge strane, policija zamjera tužiocima da nisu dovoljno aktivni u vođenju preliminarnih faza krivične istrage, kao i da ne pružaju uvijek povratnu informaciju o istražnim aktivnostima policije. GET razumije da je situacija slična u drugim uporednim sistemima gdje ne postoje multidisciplinarni timovi ili drugi specifični mehanizmi saradnje između policije i tužilaca. Po mišljenu GET-a, ova situacija otežava efikasnu borbu protiv kriminaliteta, uključujući i korupciju, i stoga se ovim pitanjem treba pozabaviti. Tokom faze koja slijedi nakon preliminarne krivične istrage, tužilac zahtijeva da istragu sprovodi istražni sudija. Istražni sudija je nadležan da, između ostalog, odobri preventivne mjere kao što su izdavanje naloga za pretres, naredba zadržavanja osumnjičenog, kao i da odobri upotrebu specijalnih istražnih tehnika. GET-u je saopšteno da, u praksi, faza istrage može da traje duže od šest mjeseci koje propisuje zakon, a u posebno komplikovanim slučajevima, može da traje znatno duže. Istražne sudije sa kojima se GET susreo priznaju da, usljed velikog broja slučajeva na kojima rade, pokušavaju da izbjegnju komplikovane slučajeve koji uključuju privredni i finansijski kriminal. Stoga, **GET preporučuje 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.**

Obuka

38. Finansijska istraga je od izuzetno velikog značaja za otkrivanje korupcije, naročito kod ulaženja u trag prihodima ostvarenim izvršenjem krivičnih djela koji bi mogli biti oduzeti. Glavni element uspješnosti finansijskih istraga jeste sistematična i profesionalna saradnja između policije, tužilaštva, poreskih i revizorskih organa, itd, kako bi se efikasno utvrdili podaci o prihodu, prijavljivanju imovine, prijavljivanju poreza, itd. GET je primijetio da postoji određeni stepen saradnje između policije, Uprave za sprječavanje pranja novca, poreskih organa, banaka i drugih organizacija. U vrijeme posjete, policijski službenici i tužioci saopštili su GET-u da postoji potreba za zajedničkom obukom koja bi bila posvećena stručnijem vođenju istrage u vezi sa finansijskim kriminalom koji je povezan sa korupcijom. Prema tome, **GET preporučuje 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.**

Krivična istraga korupcije, specijalna istražna sredstva i zaštita svjedoka

39. Kako je pomenuto u opisnom dijelu Izvještaja (vidjeti paragraf 21), u skladu sa članom 237 Zakonika o krivičnom postupku, istražni sudija može, na osnovu zahtjeva državnog tužioca narediti primjenu mjera tajnog nadzora (u daljem tekstu MTN). Naredbu sprovodi policija. MTN se mogu primijeniti samo u vezi sa krivičnim djelima za koja je zapriječena kazna zatvora preko deset godina ili za krivična djela počinjena na organizovan način (član 238 Zakonika o krivičnom postupku). Predstavnici policije sa kojima se GET susreo navode da se, u praksi, MTN prevashodno primjenjuju u slučajevima organizovanih kriminalnih grupa i da se nisu primjenjivale

u slučajevima korupcije zbog ograničenja koja nameće član 238 Zakonika o krivičnom postupku. Oni su naglasili potrebu za specijalističkom obukom službenika policije koji primjenjuju te tehnike kao i potrebu za sredstvima koja su neophodna za primjenu u praksi. Prema tome, **GET preporučuje 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.**

40. Kao što je već navedeno u opisnom dijelu Izvještaja (vidjeti paragraf 22), Zakon o zaštiti svjedoka stupio je na snagu 1. aprila 2005. godine. Za vrijeme posjete, GET-u je rečeno da implementacija Programa zaštite svjedoka nije započela, uglavnom zbog finansijskih razloga. Stoga, **GET preporučuje da se usvoje sve neophodne mjere kako bi se osiguralo da se odgovarajući programi zaštite svjedoka mogu sprovesti u praksi.**

III OBIM I STEPEN IMUNITETA OD KRIVIČNOG GONJENJA

a. Opis stanja

41. Sledeće kategorije lica uživaju imunitet u Republici Crnoj Gori:
- predsjednik Republike,
 - članovi Vlade,
 - članovi Skupštine (Parlamenta),
 - sudije,
 - sudije Ustavnog suda,
 - državni tužioci,
 - Zaštitnik ljudskih prava i sloboda (Ombudsman) i njegov/njen zamjenik.
42. Pored imuniteta za izraženo mišljenje ili davanje glasa u obavljanju njihovih dužnosti ("imunitet od krivične odgovornosti"), poslanici Skupštine uživaju i "nepovredivost", što znači da "(...) se krivični postupak ne može pokrenuti, niti odrediti pritvor, bez prethodnog odobrenja Skupštine" (član 79, stav 3 Ustava). U skladu sa stavom 4 istog člana, poslanik u Skupštini može biti pritvoren bez odobrenja Skupštine, ako je zatečen u vršenju krivičnog djela za koje je propisana kazna u trajanju dužem od pet godina zatvora. U skladu sa stavom 5, "imunitet koji uživaju poslanici, uživaju i predsjednik Republike, članovi Vlade, sudije, sudije Ustavnog suda i državni tužilac". Isto se odnosi na Ombudsmana i na njegovog/njenog zamjenika.

b. Analiza

43. Pravila koja odredjuju imunitet određenih kategorija lica u Republici Crnoj Gori (predsjednik Republike, članovi Vlade i poslanici Skupštine, sudije, tužioci i Ombudsman) data su u članu 79 Ustava Republike Crne Gore. Nadalje, član 220 Zakonika o krivičnom postupku sadrži odredbe koje se odnose na „odobrenje za krivično gonjenje“. Prema stavu 1, kako bi se pokrenula istraga protiv nekog od gore navedenih lica koja uživaju imunitet, tužilac mora da podnese poseban zahtjev nadležnom državnom organu, tj. Mandatno-imunitetskoj komisiji Skupštine Republike Crne Gore, u kojem traži da se imunitet skine. Kada se goni po privatnoj tužbi, tužilac je dužan da dostavi predmet nadležnom sudu, zajedno sa zahtjevom da se imunitet skine. Sud će se obratiti Mandatno-imunitetskoj komisiji koja odlučuje da li se imunitet može skinuti ili ne. Ako je zahtjev prihvaćen, Komisija dostavlja predmet Skupštini na konačnu odluku. Skupština odluku donosi prostom većinom. Mandatno-imunitetska komisija Skupštine započela je sa radom 2004. godine. U vrijeme posjete, odlučivala je u 12 predmeta, među kojima su bili četiri sudije i tri člana Skupštine. Svaki predmet je dostavljen Skupštini, koja je odbila da skine imunitet u jednom

slučaju. GET zaključuje da imunitet koji trenutno uživaju predsjednik Republike, članovi Vlade i Skupštine, Ombudsman, kao i odgovarajuće procedure, uključujući i postupak skidanja imuniteta od strane Skupštine, ne predstavljaju neprihvatljivu prepreku u naporima zemlje za efikasnijim krivičnim gonjenjem korupcije. Međutim, pojedini predstavnici vladinih institucija i civilnog društva sa kojima se GET sastao, postavili su pitanje da li je potrebno da sudije i tužioci uživaju imunitet. GET je imao iste nedoumice. Ipak, GET je mišljenja da se čini da sistem funkcionise prilično dobro i stoga ne vidi potrebu za promjenom Ustava u ovom pogledu. Međutim, pitanje imuniteta sudija i tužilaca trebalo bi razmotriti u budućnosti nakon izmjene odgovarajućeg zakonodavstva.

IV PRIHODI OD KORUPCIJE

a. Opis stanja

Oduzimanje predmeta i druge mjere oduzimanja imovinske koristi ostvarene izvršenjem krivičnog djela

44. U crnogorskom pravnom sistemu, oduzimanje predmeta i oduzimanje imovinske koristi predstavljaju dva različita instituta koja se koriste za oduzimanje predmeta i prihoda od kriminala. Oduzimanje predmeta je mjera bezbjednosti, čija svrha je da „se otklone stanja ili uslovi koji mogu biti od uticaja da učinilac ubuduće vrši krivična djela“ (član 66 Krivičnog zakonika – u daljem tekstu KZ). Oduzimanje imovinske koristi smatra se mjerom *sui generis*. Postupak oduzimanja uređen je Glavom VII KZ-a („Oduzimanje imovinske koristi“) i čl. 538-545 Zakonika o krivičnom postupku („Postupak za oduzimanje imovinske koristi“). Sud može narediti oduzimanje imovinske koristi u presudi kojom se optuženi oglašava krivim, u rješenju o kažnjavanju bez glavnog pretresa, u rješenju o sudskoj opomeni, ili u rješenju o primjeni vaspitne ili mjere bezbjednosti (Zakonik o krivičnom postupku, u daljem tekstu ZKP, član 542, stav 1). Oduzimanje imovinske koristi nije moguće bez prethodnog donošenja presude kojom se optuženi oglašava krivim (čl. 539 ZKP-a).
45. Oduzimanje prihoda od krivičnog djela, odnosno imovinske koristi je obavezno (član 112 KZ-a). Sud je dužan da prikuplja dokaze i istražuje okolnosti koje su od važnosti za utvrđivanje imovinske koristi (član 538 ZKP-a). Ukoliko bi utvrđivanje imovinske koristi izazvalo nesrazmjerne teškoće ili znatno odugovlačenje postupka, sud će visinu iznosa imovinske koristi odmjeriti po slobodnoj ocjeni (član 540 ZKP-a).
46. Imovinska korist prenesena na treće lice mora se oduzeti, ukoliko je na to lice prenesena „bez naknade ili uz naknadu koja očigledno ne odgovara stvarnoj vrijednosti“ (član 113, stav 2 KZ-a). Imovinska korist pribavljena u korist drugih lica, takodje se mora oduzeti (član 113, stav 3 KZ-a).
47. U slučajevima oduzimanja imovinske koristi, teret dokazivanja je na državnom tužiocu i ne može se prenijeti.
48. Zadatak suda koji je donio presudu u prvom stepenu je da odluči da li će oduzeti predmeti biti prodati, u skladu sa odredbama koje uređuju izvršni postupak, dati kriminološkom muzeju ili drugoj instituciji, ili uništeni. Novac dobijen prodajom oduzetih predmeta mora se dodijeliti državnom budžetu (član 194, stav 1 ZKP-a). U krivičnom postupku, oštećeni ima pravo da podnese zahtjev za naknadu štete u parničnom postupku (član 114 KZ-a).

Privremene mjere: privremeno oduzimanje imovinske koristi i privremeno oduzimanje predmeta

49. Zakonik o krivičnom postupku (u daljem tekstu ZKP) predviđa dvije vrste privremenih mjera: "privremeno oduzimanje predmeta" i "privremeno oduzimanje predmeta i imovinske koristi". U skladu sa članom 81 ZKP-a ("oduzimanje predmeta po zahtjevu suda"), "predmeti koji se po Krivičnom zakoniku imaju oduzeti ili koji mogu poslužiti kao dokaz u krivičnom postupku, privremeno će se oduzeti i predati na čuvanje sudu ili će se na drugi način obezbijediti njihovo čuvanje". U hitnim slučajevima, policija može sprovesti privremeno oduzimanje prije početka istrage, pod uslovom da o tome podnese izvještaj nadležnom državnom tužiocu, u roku od tri mjeseca (čl. 246 ZKP-a).
50. Privremeno oduzimanje predmeta i oduzimanje imovinske koristi može se odrediti u skladu sa članom 541 ZKP-a. Nadalje, član 523 ZKP-a predviđa oduzimanje predmeta i imovinske koristi "ako postoje osnovi sumnje ili osnovana sumnja da je izvršeno krivično djelo organizovanog kriminala". Ako je privremeno oduzimanje određeno prije započinjanja krivičnog postupka, ukinuće se ukoliko krivični postupak za krivično djelo organizovanog kriminala ne bude pokrenut u roku od tri mjeseca (član 527, stav 2 ZKP-a). Ova mjera će se, takodje, ukinuti na zahtjev državnog tužioca ili zainteresovane strane ukoliko se dokaže da mjera nije neophodna ili opravdana, imajući u vidu težinu krivičnog djela, ekonomski položaj zainteresovanog lica i druge okolnosti. Za vrijeme trajanja ove mjere, nadležni državni organ je zadužen za upravljanje imovinom i prihodima, u skladu sa posebnim propisima (član 529 ZKP-a). Žalba protiv rješenja kojim se nalaže privremeno oduzimanje je moguća, ali ona ne odlaže izvršenje rješenja (član 525 ZKP-a).
51. Kada je u pitanju sistematsko ulaženje u trag prihodima od kriminala, ZKP nalaže da se, u toku istrage, moraju prikupiti dokazi i podaci koji su potrebni da bi se moglo odlučiti da li će se podići optužnica ili obustaviti postupak (član 249 ZKP-a). Bankarska tajna ne predstavlja prepreku u prikupljanju dokaza, budući da Zakon o bankama jasno navodi da će se povjerljive informacije o depozitima dostaviti nadležnim organima, uz pisani zahtjev sudu (član 63 Zakona o bankama).

Statistički podaci

52. Ne postoje statistički podaci o broju predmeta u kojima je presudom određeno oduzimanje imovinske koristi, uključujući one koji se odnose na korupciju. Slično tome, ne postoje informacije o broju krivičnih djela s obilježjem korupcije u kojima su preduzete privremene mjere, ili informacije o vrijednosti oduzete imovine.

Pranje novca

53. Član 268 Krivičnog zakonika inkriminiše pranje novca. Ovo krivično djelo, pod kojim se uglavnom smatra prikrivanje, kroz bankarsko, finansijsko ili drugo privredno poslovanje, novca ili druge imovine za koju se zna da je pribavljena krivičnim djelom, sankcionisano je kaznom zatvora u trajanju od šest mjeseci do pet godina. Sva krivična djela s obilježjem korupcije su predikatna krivična djela za pranje novca.
54. Zakon o sprječavanju pranja novca (u daljem tekstu ZSPN) usvojen je oktobra 2003. godine. Zakon sadrži listu institucija koje su dužne da dostavljaju izvještaje o transakcijama koje prevazilaze 15.000 EUR i povezanim transakcijama, kao izvještaje o sumnjivim transakcijama Upravi za sprječavanje pranja novca (finansijska obavještajna jedinica Crne Gore). Lista uključuje banke i druge finansijske institucije (kao što su mjenjačnice), osiguravajuća društva, privredna društva za investicije i posredovanje, organizatore igara na sreću, notare, berze i

brokere, revizore i ovlaštene knjigovodje. Uprava za sprječavanje pranja novca nadležna je za analizu sumnjivih transakcija ili lica, kao i dužna da o svojim nalazima obavijesti instituciju koja je dostavila izvještaj. Ukoliko postoje razlozi za sumnju da se radi o pranju novca, i drugi državni organi i institucije mogu izvještaje o tome dostavljati Upravi, na zakonom propisan način.

55. Uprava za sprječavanje pranja novca (u daljem tekstu USPN) pod nadzorom je Ministarstva finansija. Uspostavljena je decembra 2003. godine, a direktor je imenovan od strane Vlade Republike Crne Gore, februara 2004. godine. U vrijeme posjete, USPN je imala 14 zaposlenih sa različitim profilima. Zapošljavanje se vršilo u skladu sa uspostavljenim kriterijumima zasnovanim na utvrdjenom opisu posla, shodno Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji. USPN je podijeljena u odjeljenja: Odjeljenje za analitiku sa četiri zaposlena, Odjeljenje za sumnjive transakcije sa dva zaposlena i Odjeljenje za međunarodnu saradnju sa dva zaposlena. Ostalih šest zaposlenih rade kao pomoćno osoblje. USPN nema operativnih ovlašćenja. U vrijeme posjete, tužilaštvo je istraživalo četiri slučaja pranja novca, a policija dva.
56. Lista indikatora sumnjivih transakcija, Pravila o prijavljivanju sumnjivih transakcija, Pravilnik o načinu rada ovlašćenog lica, Pravila o načinu sprovođenja unutrašnje kontrole, o arhiviranju i čuvanju podataka, o načinu vođenja dosijea i obuci zaposlenih izradjena su i usvojena 2004. godine, kao i dostavljena nadležnim organima uključenim u aktivnosti sprječavanja pranja novca. U skladu sa usvojenim procedurama, banke i druge finansijske institucije svakodnevno podnose izvještaje u elektronskoj formi Upravi za sprječavanje pranja novca. U periodu od jula 2004. godine do juna 2005. godine, Uprava je primila 159.295 izvještaja o transakcijama koje prevazilaze 15.000 EUR i povezanim transakcijama, kao i 199 izvještaja o sumnjivim transakcijama (većinu ovih izvještaja dostavile su banke). Februara 2005. godine, usvojen je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sprječavanju pranja novca, koji sada nosi naziv "Zakon o sprječavanju pranja novca i finansiranja terorizma."

Medjunarodna pravna pomoć: privremene mjere i oduzimanje

57. U vezi sa postupkom za pružanje medjunarodne pravne pomoći, vidjeti paragraf 12. Kao što je već navedeno, ne postoje statistički podaci ili informacije o slučajevima krivičnih djela sa obilježjem korupcije u kojima je izrečeno oduzimanje predmeta, oduzimanje imovinske koristi ili druge privremene mjere.

b. Analiza

58. Pravni sistem Republike Crne Gore pruža mogućnost za oduzimanje predmeta korišćenih za izvršenje krivičnog djela (sredstva) i predmeta stečenih izvršenjem krivičnog djela. Takodje, regulisano je oduzimanje imovinske koristi ostvarene krivičnim djelom. Počiniocu se mogu oduzeti, ne samo direktni prihodi od krivičnog djela, već i njihova ekvivalentna vrijednost. Nadalje, prihodi se mogu oduzeti i od trećeg lica kada je imovina na njega prenesena bez nadoknade, ili uz nadoknadu koja ne odgovara stvarnoj vrijednosti predmeta. Kako su predstavnici policije sa kojima se GET susreo saopštili, mogu se oduzeti i prihodi preneseni na pravna lica. U pogledu praktične primjene ovog zakonskog okvira, GET-u je saopšteno da sud nije izrekao nijednu mjeru oduzimanja imovinske koristi, osim u vezi sa sredstvima ili приходima od kriminala koji su, *in flagrante delicto*, nadjeni u posjedu učinioca. GET-u je, takodje, rečeno da se policija obično fokusira na prikupljanje dokaza koji su potrebni da se podigne optužnica protiv počinioca, i da, nasuprot tome, ne postoji sistem ili strategija kada je u pitanju istraga usmjerena na identifikovanje i ulaženje u trag приходima od kriminala, uključujući tu i krivična djela sa obilježjima korupcije. Nadalje, ne postoje statistički podaci o izrečenim mjerama oduzimanja imovinske koristi ili privremenim mjerama. U toku posjete, sudije su saopštile da od njih nikada

nije bilo zatraženo da odrede mjeru oduzimanja imovinske koristi. Tužioci zamjeraju službenicima policije da nisu dovoljno stručni u utvrđivanju mogućih veza između određene sume novca ili drugih prihoda počinioca i krivičnih djela koje je taj počinitelj izvršio. Službenici policije naglasili su da tužioci, koji rukovode aktivnostima policije u prekrivičnom postupku, često ne daju instrukcije. Pokrenuto je i pitanje treninga za pripadnike policije u pogledu njihove sposobnosti da koriste zakonske i mogućnosti istrage kako bi se ušlo u trag prihodima korupcije. Stoga, **GET preporučuje 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.**

59. Mjere privremenog oduzimanja mogu se odrediti tokom krivičnog postupka u sledeće svrhe: predmeti koji se mogu koristiti kao dokaz u sudu, moraju se oduzeti, u skladu sa članom 81 Zakonika o krivičnom postupku (u daljem tekstu ZKP); privremenu mjeru može odrediti sud, na zahtjev oštećene strane, kako bi se osigurao njen imovinsko-pravni zahtjev; tj. građanska odgovornost optuženog nastala kao posljedica izvršenog krivičnog djela (član 216 ZKP-a); privremena mjera obezbjeđenja izrečiće se od strane suda kada dolazi u obzir oduzimanje imovinske koristi (član 541 ZKP-a). U pogledu trenutka kada se može primijeniti ova mjera, situacija je različita i zavisi od svrhe ove mjere i prirode krivičnog djela. Predmeti koji mogu poslužiti kao dokaz (sredstva) mogu se oduzeti odmah nakon otkrivanja krivičnog djela. U hitnim situacijama, policija može izvršiti pretres prostorija i oduzeti predmete i prije nego što je pokrenuta istraga, pod uslovom da odmah obavijesti državnog tužioca i/ili istražnog sudiju. Privremene mjere čiji je cilj oduzimanje imovinske koristi kako bi se osiguralo eventualno kasnije trajno oduzimanje, generalno, mogu se odrediti isključivo nakon pokretanja istrage. Jedini izuzetak odnosi se na imovinsku korist pribavljenu krivičnim djelom počinjenim na organizovan način. Kao posljedica toga, ova odredba ne može se primijeniti na krivična djela sa obilježjem korupcije, osim ukoliko se dokaže da su ta djela počinjena na organizovan način. GET želi da naglasi da je za efikasnu borbu protiv korupcije neophodno da se počinitelj liši, što je prije moguće, koristi koju je mogao/la ostvariti izvršenjem krivičnog djela. Samim tim, **GET preporučuje 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.**
60. Tokom posjete, predstavnici Uprave za sprječavanje pranja novca (Finansijska obavještajna jedinica Republike Crne Gore) saopštili su GET-u da planiraju organizaciju treninga u cilju usavršavanja znanja o različitim pitanjima u vezi sa pranjem novca. Imajući u vidu da je USPN relativno novi organ, GET je stekao utisak da je Uprava relativno dobro organizovana sa jasnim fokusom na njenu ulogu kao nacionalne agencije nadležne za borbu protiv pranja novca. GET-u je rečeno da nije jednostavno zaposliti obučeni i profesionalni kadar. To je jedan od razloga zbog kojeg je neophodno da Uprava kreira interni program obuke. GET-u je saopštena informacija da je 97,49% izvještaja o sumnjivim transakcijama Upravi prijavljeno od strane banaka; samo 2,51% izvještaja došlo je od ostalih obveznika navedenih u Zakonu o sprječavanju pranja novca. Ovo nije posebno objašnjeno. Kako bi se povećala efikasnost u sprječavanju pranja novca, GET smatra da sve organizacije koje su u obavezi da prijavljuju sumnjive transakcije Upravi, moraju biti svjesne svoje obaveze i načina na koji će je ispuniti. Dakle, **GET preporučuje 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 obaviještenost o obavezi prijavljivanja sumnjivih transakcija i pratio napredak u tom smislu, posebno za one obveznike koji nijednu sumnjivu transakciju nisu prijavili nadležnom organu.**

V DRŽAVNA UPRAVA I KORUPCIJA

a. Opis stanja

Definicije i pravni okvir

61. Principi koji uređuju funkcionisanje državne uprave sadržani su u Zakonu o državnoj upravi (u daljem tekstu ZDU) i u Zakonu o državnim službenicima i namještenicima (u daljem tekstu ZDS). Definicija državne uprave, u skladu sa odredbama ZDU, obuhvata poslove državne uprave i drugih organa uprave, kao i aktivnosti koje su, kao javna ovlaštenja, prenijete odnosno povjerene organima lokalne samouprave, ustanovama i pravnim licima (član 3). Državna uprava vrši poslove uprave na osnovu Ustava, zakona i drugih propisa i opštih akata, u okviru prava i dužnosti Republike Crne Gore (čl. 1 i 2). Zakon o državnoj upravi propisuje da državna uprava mora biti "profesionalna, nezavisna i nepristrasna" i da je dužna da o stvarima iz svoje nadležnosti odlučuje zakonito i blagovremeno (čl. 2 i 5).

Politika borbe protiv korupcije

62. U vrijeme posjete, Ministarstvo unutrašnjih poslova, u svojstvu koordinatora, pripremi je i Vladi dostavilo na razmatranje i usvajanje Program borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala. Cilj Programa je uspostavljanje efikasnog zakonodavnog i institucionalnog okvira za borbu protiv navedenih oblika kriminala, i posebno prevencija korupcije, krivično gonjenje, kao i edukacija i podizanje nivoa javne svijesti. Postoji i intencija da se u proces implementacije Programa uključi javnost, nevladine organizacije i privatni sektor. Prioriteti u ovoj oblasti su i modernizacija policije i državnog tužilaštva, kao i monitoring sektora u kojima se alociraju veliki djelovi državne imovine, kao što su privatizacija, koncesije i javne nabavke. Usvajanje Programa zajedno sa Akcionim planom za borbu protiv korupcije planirano je za 2005. godinu¹⁶.
63. Reforma državne uprave već je započeta, nakon usvajanja Strategije reforme državne uprave, od strane Vlade Republike Crne Gore, marta 2003. godine. Strategija obuhvata set mjera koje kroz reformu državne uprave treba preduzeti do 2009. godine. Ključni ciljevi reforme su, između ostalog, jasno razgraničenje nadležnosti na svim nivoima, šire prenošenje nadležnosti na niže nivoe državne uprave, bolje upravljanje i jačanje mehanizama rukovodjenja i nadzora. Izradi Strategije prethodio je obiman pripremni rad, uključujući izradu analiza, sprovođenje intervjua i izradu planova za pojedine sektore u državnoj upravi. Nadalje, 2001. godine, formirana je Agencija za antikorupcijsku inicijativu, koja je 2004. godine preimenovana u Upravu za antikorupcijsku inicijativu, u skladu sa reformom državne uprave (vidjeti paragraf 17).

Transparentnost

64. Član 51 Zakona o državnoj upravi garantuje građanima pravo na slobodan pristup informacijama, podacima, dokumentima i izvještajima organa državne uprave. Pristup vladinim informacijama o fizičkim i pravnim licima dozvolice se "ako za to postoji pravni interes povezan sa sudskim i drugim postupkom, u kome građanin ostvaruje svoja prava, obaveze i pravne interese". Svako odbijanje i uskraćivanje pristupa informaciji mora se obrazložiti u pisanoj formi, a predviđeno je pravo podnošenja predstavke organu koji vrši nadzor nad radom organa državne uprave. Državna uprava je u obavezi da zakonito i blagovremeno postupi po zahtjevima građana za pristup informacijama, kao i da obezbijedi podatke, informacije, uputstva ili da pruži drugu profesionalnu pomoć u ovom pogledu (član 52). Pristup informaciji može se odbiti ukoliko

¹⁶ Vidjeti fusnotu br. 9.

informacija sadrži državnu, vojnu ili službenu tajnu. U vrijeme posjete, bio je pripremljen Nacrt Zakona o slobodnom pristupu informacijama, koji reguliše pristup informacijama u posjedu Vlade¹⁷. Član 27 Nacrta Zakona propisuje kazne za one državne službenike koji se ne pridržavaju zakona, u rasponu od desetostrukog do stostrukog iznosa minimalne mjesečne zarade.

65. U pogledu prakse konsultacije javnosti, postoji opšta obaveza ministarstava i organa uprave da javnost upoznaju sa aktivnostima iz svog djelokruga putem sredstava informisanja ili na drugi način (član 95 ZDU). U pripremi zakona kojima se uređuju prava, obaveze i pravni interesi građana, "ministar je obavezan da objavi Nacrt zakona putem sredstava javnog informisanja i da sve zainteresovane subjekte pozove da iznesu svoje predloge, primjedbe i sugestije" (član 97). Ministar može odlučiti da se u pripremi manje važnih zakona sprovede postupak javne rasprave. Kada održavaju savjetovanja ili druge oblike stručne obrade pitanja iz svog djelokruga, ministarstva i organi uprave dužni su da to javno objave u sredstvima javnog informisanja i omoguće im praćenje rada na predmetnom pitanju (ZDU, član 98).

Kontrola državne uprave

66. Rad organa državne uprave podliježe upravnom nadzoru od strane hijerarhijski višeg organa državne uprave u pogledu zakonitosti i cjelishodnosti, kao i mogućoj sudskoj kontroli u pogledu zakonitosti rada. Na taj način, Zakon o opštem upravnom postupku pruža mogućnost ulaganja odgovarajućeg podneska protiv odluke donijete od strane organa državne uprave. Po žalbi protiv prvostepenog rješenja ministarstva, organa uprave, organa lokalne samouprave, ustanove ili pravnog lica u vršenju javnih ovlašćenja, rješava organ koji vrši nadzor nad njihovim radom (član 221). Ukoliko prvostepeni organ ne izmijeni svoju odluku kao što je zatraženo, postoji mogućnost podnošenja žalbe drugostepenom organu. Drugostepeni organ može odbaciti žalbu, poništiti ili izmijeniti prvostepeno rješenje djelimično ili u potpunosti (član 234, stav 3). Ne postoji pravo žalbe protiv odluke drugostepenog organa.
67. Zakon o upravnom sporu omogućava sudsku kontrolu zakonitosti upravnih akata. Pravo pokretanja upravnog spora ima svako fizičko ili pravno lice, ako smatra da mu je upravnim aktom povrijeđeno neko pravo ili na zakonu zasnovan interes. Upravni spor može se pokrenuti protiv upravnog akta donesenog u drugom stepenu, kao i protiv upravnog akta donesenog u prvom stepenu ukoliko nije predviđeno pravo žalbe, u skladu sa odredbama upravnog ili nekog drugog postupka. Upravne sporove rješavaju Upravni sud i Vrhovni sud Republike Crne Gore.
68. U skladu sa Zakonom o državnoj revizorskoj instituciji (ZDRI), koji je usvojen 2004. godine, uspostavljena je nezavisna revizorska institucija. U vrijeme posjete, u Državnoj revizorskoj intituciji bilo je šest posebno obučenih revizora, koje je imenovala Skupština nakon javnog konkursa. U vrijeme posjete, bilo je planirano zapošljavanje još šest revizora u bliskoj budućnosti. Glavni zadaci revizorske institucije su kontrola nad upotrebom državne imovine i fondova, kao i ocjena finansijskog poslovanja institucija. Član 23 ZDRI predviđa obavezu Državne revizorske institucije da, bez odlaganja, podnese "krivičnu prijavu" nadležnom organu ukoliko postoji osnov sumnje da je izvršeno krivično djelo.

Ombudsman

69. Zakon o zaštitniku ljudskih prava i sloboda, koji je usvojen 2003. godine, ustanovio je instituciju Zaštitnika ljudskih prava i sloboda. Zaštitnik se bira na predlog nadležnog radnog tijela

¹⁷ Nakon posjete, GET-u je rečeno da je Zakon o slobodnom pristupu informacijama usvojen 08. novembra 2005. godine.

Skupštine, većinom glasova ukupnog broja poslanika u Skupštini. Skupštinsko radno tijelo predlog o kandidaturi sačinjava nakon obavljenih konsultacija sa naučnim i stručnim institucijama i nevladinim organizacijama koje su aktivne na planu zaštite ljudskih prava. Zamjenici Zaštitnika biraju se većinom ukupnog broja poslanika (što predstavlja kvalifikovanu većinu) na predlog Zaštitnika. Zaštitnik i njegovi zamjenici biraju se na period od šest godina. Zakon ustanovljava Zaštitnikovo pravo da predlaže izmjene zakona o ljudskim pravima i slobodama, u cilju njihove harmonizacije sa standardima međunarodnog prava. Zakon (član 45) daje pravo Zaštitniku da zahtijeva da nadležni organ protiv lica čijim radom je prouzrokovana povreda ljudskih prava i sloboda, pokrene disciplinski postupak, odnosno postupak za razrješenje. Nadalje Zakon predviđa kaznu u rasponu od desetostrukog do dvadesetostrukog iznosa minimalne mjesečne zarade za odlaganje pružanja informacija koje zahtijeva Zaštitnik. U vrijeme posjete u Kancelariji Zaštitnika bile su zaposlene 22 osobe. Svi postupci se smatraju povjerljivim i informacije se ne mogu otkrivati bez prethodne saglasnosti stranke. Ne postoje posebne odredbe koje bi utvrdjivale Zaštitnikovu specifičnu nadležnost u odnosu na prevenciju i otkrivanje korupcije ili drugih krivičnih djela.

70. Tokom 2004. godine, Zaštitnik je primio preko 600 pritužbi, od kojih su 373 bile u njegovoj nadležnosti: 161 pritužba odnosila se na rad policije. Sadržaj pritužbi uglavnom se tiče povreda ljudskih prava po Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava, a tiču se korupcije u sudstvu i koruptivnih radnji pripadnika policije.

Zapošljavanje, napredovanje i preventivne mjere

71. Uvedena je standardna procedura za zapošljavanje državnih službenika.¹⁸ Svi kandidati moraju ispuniti opšte uslove koje propisuje član 16¹⁹ ZDS i posebne uslove utvrdjene zakonom ili drugim propisima. Kako bi stekao zvanje državnog službenika ili namještenika, kandidat je obavezan da položi stručni ispit za rad u državnim organima (ZDS, član 41). Zakon zabranjuje zapošljavanje lica koja su osudjena za krivična djela koja ih čine nepodobnim za rad u državnoj upravi (član 16).

Obuka

72. Na pomenutom ispitu za sticanje zvanja u državnoj upravi, provjerava se kandidatovo poznavanje principa funkcionisanja državne uprave, a uključena su i pitanja koja se odnose na etiku. Profesionalizam i stručnost državnog službenika dalje se unapređuju kroz "programe stručne obuke" kreirane od strane Uprave za kadrove. Uprava razvija Program jačanja administrativnih kapaciteta (Razvijanje stručnosti zaposlenih u državnoj upravi), a takodje je nadležna za njegovu implementaciju. Program ne sadrži poseban trening za državne službenike o borbi protiv korupcije.

¹⁸ U skladu sa članom 2 Zakona o državnim službenicima i namještenicima «državni službenik, odnosno namještenik je lice koje je zasnovalo radni odnos u državnom organu.

Državnim službenikom, u smislu ovog zakona, smatra se, u pogledu ostvarivanja određenih prava, dužnosti i odgovornosti, starješina državnog organa i lice koje je zasnovalo radni odnos imenovanjem, odnosno postavljenjem u državnom organu. Državnim službenikom, u smislu ovog zakona, ne smatra se poslanik i lice koje bira ili imenuje Skupština Republike Crne Gore.

Državnim organom, u smislu ovog zakona, smatra se organ državne uprave, drugi državni organ i službe Predsjednika Republike Crne Gore, Skupštine Republike Crne Gore, Vlade Republike Crne Gore i Ustavnog suda Republike Crne Gore».

¹⁹ Tj. da je državljanin Crne Gore, punoljetno, zdravstveno sposobno, itd.

Konflikt interesa

73. Zakonski okvir za sprječavanje konflikta interesa u Republici Crnoj Gori uspostavljen je Zakonom o konfliktu interesa, usvojenim 2004. godine, kada su u pitanju javni funkcioneri²⁰ i "lica povezana sa njima"²¹, i Zakonom o državnim službenicima i namještenicima, kada su u pitanju državni službenici.²²
74. U skladu sa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima (član 49), državni službenik, odnosno namještenik, ne smije da vrši poslove:
- koji mogu da izazovu sukob između javnog interesa i njegovih privatnih interesa;
 - koji su od uticaja na nepristrasnost obavljanja njegovih poslova;
 - u kojima je moguća zloupotreba informacija koje nisu javno dostupne, ili
 - koji su štetni za ugled organa.
- Učešće državnih službenika u izdavačkoj djelatnosti, naučnom istraživanju, predavanju u obrazovnim ustanovama i članstvo u kulturnim organizacijama (umjetničke, sportske, humanitarne, itd) izričito je dozvoljeno.
75. U skladu sa članom 5 Zakona o konfliktu interesa (u daljem tekstu ZKI) «javnom funkcioneru zabranjeno je da:
- prima poklon veće vrijednosti, korist ili uslugu, osim u slučajevima predviđenim ovim zakonom;
 - privileguje građane po osnovu političke ili druge pripadnosti, porijekla, ličnih, porodičnih ili rodbinskih veza;
 - zloupotrebjava informacije do kojih je došao u obavljanju javne funkcije, i
 - utiče na postupak javnih nabavki».
76. Zakonom o konfliktu interesa uspostavlja se Komisija za utvrđivanje konflikta interesa za ispitivanje prijave u vezi sa mogućim konfliktom interesa. Komisija obavještava javnog funkcionera, u pisanoj formi, da je primila prijavu i od njega zahtijeva da joj dostavi sve potrebne izvještaje, u roku od 15 dana (član 21). Ukoliko Komisija nadje dokaz o konfliktu interesa ili ukoliko javni funkcioner ne dostavi svoj izvještaj ili ne ispravi greške ili nepravilnosti, Komisija predlaže nadležnom organu da se javni funkcioner razriješi dužnosti (član 22). Ukoliko Komisija utvrdi da je javni funkcioner počinio krivično djelo, mora, bez odlaganja, obavijestiti nadležnog državnog tužioca. Komisiju, koju čine predsjednik i četiri člana, bira Skupština na period od pet godina. Komisija vodi registre prihoda, imovine i poklona onih javnih funkcionera koji su obavezni, u skladu sa odredbama Zakona o konfliktu interesa, da dostavljaju izvještaje o prihodima i imovini: i) u vrijeme stupanja na funkciju; ii) jednom godišnje za vrijeme obavljanja funkcije; iii) ukoliko dodje do promjene u imovini koja prevazilazi iznos od 2.000 EUR, na dan kada je ta promjena nastala; iv) nakon prestanka obavljanja funkcije. U vrijeme posjete, u Komisiji je radilo osam zaposlenih.

²⁰ Član 2 (Područje primjene) Zakona o konfliktu interesa navodi :
«Ovaj zakon odnosi se na javne funkcionere i s njima povezana lica.»

I
«Javnim funkcionerom, u smislu ovog zakona, smatra se lice koje se bira neposrednim i tajnim glasanjem, lice koje bira ili imenuje Skupština Republike Crne Gore (u daljem tekstu: Skupština), lice koje imenuje ili postavlja Vlada Republike Crne Gore i lice koje bira ili imenuje lokalna samouprava».

²¹ «Srodnici javnog funkcionera u prvoj liniji, u pobočnoj liniji do drugog stepena, srodnici po tazbini do prvog stepena, bračni ili vanbračni drug, usvojilac i usvojenik, kao i ostala lica sa kojima je javni funkcioner u ličnoj ili poslovnoj vezi.»

²² Za definiciju državnog službenika, vidjeti fusnotu br. 11.

Premještanje na drugo radno mesto (rotacija)

77. Ne postoje odredbe koje uspostavljaju sistem redovne, periodične rotacije zaposlenih u sektorima državne uprave koji se smatraju podložnim korupciji. Slično, nisu uspostavljene mjere kojima bi se ograničila pojava prelaska javnih funkcionera u privatni sektor.

Pokloni

78. Osnovno pravilo o poklonima je odredba o primanju mita, sadržana u Krivičnom zakoniku (član 423) u kojoj se izričito navodi traženje, primanje ili prihvatanje poklona od strane službenog lica. Ograničenja u pogledu primanja poklona i usluga u državnoj upravi sadržana su u gore pomenutom Zakonu o konfliktu interesa. Naročito, član 5 navodi da je javnom funkcioneru zabranjeno da primi poklon veće vrijednosti, korist ili uslugu, osim u slučajevima predviđenim zakonom. Poklon veće vrijednosti definisan je kao novac, hartija od vrijednosti ili druge stvari koje se primaju ili daju, a čija vrijednost prelazi 50 EUR (1/4 prosječne mjesečne zarade). Pomenuta Komisija nadležna je da utvrdi vrijednost poklona, prema tržišnoj vrijednosti na dan prijema poklona (član 13). Ukoliko je javni funkcioner, u vezi sa vršenjem svoje dužnosti, primio poklon veće vrijednosti, on/ona mora o tome obavijestiti Komisiju, u roku od 15 dana od prijema (član 12). Pokloni veće vrijednosti postaju državna imovina. Kada su u pitanju državni službenici, član 49 Zakona o državnim službenicima («konflikt interesa») navodi da «državni službenik, u vršenju poslova, ne smije primati poklone veće vrijednosti shodno propisima o konfliktu interesa.»

Etički kodeks

79. U skladu sa odredbama Zakona o državnim službenicima, Etički kodeks će utvrditi ministarstvo nadležno za poslove uprave, nakon pribavljenog mišljenja državnih službenika i namještenika. Zakon dalje navodi da je državni službenik, u vršenju poslova, obavezan da se pridržava Etičkog kodeksa (član 6). U vrijeme posjete, u okviru Ministarstva pravde bila je uspostavljena Radna grupa za izradu Etičkog kodeksa državnih službenika i namještenila. Međutim, GET-u je rečeno da nema adekvatne koordinacije sa drugim partnerima i da će tekst, navodno, proći brojne izmjene i dopune. Očekivalo se da se Kodeks utvrdi do kraja 2005. godine²³.

Prijavljivanje slučajeva korupcije

80. U skladu sa Zakonikom o krivičnom postupku (član 227), svi državni organi, organi lokalne samouprave, javna preduzeća i ustanove, dužni su da prijave krivična djela i da sačuvaju dokaze o njima. Ova obaveza identična je dužnosti svakog građanina da prijavi krivično djelo za koje se goni po službenoj dužnosti (član 228). Neprijavljivanje krivičnog djela predstavlja posebno krivično djelo u slučajevima definisanim Zakonikom.
81. Nisu uspostavljene mjere za zaštitu državnih službenika od negativnih posljedica, u slučajevima kada prijavljuju krivična djela, uključujući i korupciju.

Disciplinski postupak

82. Disciplinski postupak protiv državnog službenika pokreće starješina državnog organa, na predlog pretpostavljenog (ZDS, član 58). Postupak sprovodi Disciplinska komisija koju imenuje starješina državnog organa (član 59). Disciplinski postupak protiv rukovodećeg lica vodi Komisija koju obrazuje organ nadležan za njegovo imenovanje, odnosno postavljenje (član 61). U

²³ Nakon posjete, GET-u je rečeno da je Etički kodeks usvojen decembra 2005. godine.

disciplinskom postupku državni službenik ima pravo na odbranu, a može se braniti sam ili preko advokata ili predstavnika sindikata (član 62). U disciplinskom postupku primjenjuju se odredbe zakona kojim se uređuje opšti upravni postupak za pitanja koja nisu uređena ovim zakonom. U slučaju lakših disciplinskih prekršaja, član 57 («disciplinske mjere») ZDS-a reguliše da se državni službenik može kazniti novčanom kaznom u iznosu od 15% njegove/njene mjesečne zarade. U pogledu težih disciplinskih prekršaja, kazna je novčana u iznosu od 20 do 30% mjesečne zarade ili prestanak radnog odnosa. Još uvijek nije uspostavljen centralni registar kazni.

83. Ukoliko povreda službene dužnosti istovremeno čini i krivično djelo utvrđeno Krivičnim zakonikom, može se pokrenuti krivični postupak.

b. Analiza

84. GET želi da naglasi da je Crna Gora ostvarila izuzetan napredak u izradi neophodnog zakonskog i regulativnog osnova za sprječavanje i borbu protiv korupcije u državnoj upravi, a naročito nakon što je 2001. godine formirana Agencija za antikorupcijsku inicijativu (preimenovana u Upravu za antikorupcijsku inicijativu, 2004. godine). Skupština je usvojila veliki broj novih zakona, a naročito Zakon o konfliktu interesa, Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji, Zakon o javnim nabavkama, Zakon o finansiranju političkih partija i Krivični zakonik. Uprava aktivno učestvuje u izradi Programa borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala. Na sastancima sa visokim zvaničnicima određenih vladinih institucija, GET je ocijenio optimističnim pristup u pogledu mogućih budućih jačanja napora Vlade na suzbijanju korupcije u zemlji.
85. U vrijeme posjete, bio je pripremljen Nacrt Programa borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala, kao rezultat medjuinstitucionalne saradnje i dostavljen Vladi na razmatranje. Glavni prioriteti u borbi protiv korupcije naznačeni u Programu su: prevencija, krivično gonjenje (represija), edukacija javnosti i obezbjeđenje podrške građana. Crnogorski organi informisali su GET da će se, nakon usvajanja Programa od strane Vlade, a prije kraja 2005. godine, pristupiti izradi Akcionog plana za borbu protiv korupcije uz učešće nevladinih organizacija²⁴. GET smatra da bi bilo korisno uključiti i organe lokalne samouprave u izradu Akcionog plana, tako da se mogu utvrditi specifični aspekti sprovođenja antikorupcijskih programa na lokalnom nivou. Po mišljenju GET-a, ovo je neophodno naročito u pogledu sprovođenja politika koje su sadržane u Strategiji reforme državne uprave, kojom se nastoji decentralizovati dio nadležnosti državne uprave na centralnom nivou, tako što će se one prenositi na organe lokalne samouprave. Samim tim, **GET preporučuje i) da 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.**
86. U vrijeme posjete, Nacrt Zakona o slobodnom pristupu informacijama bio je u procesu razmatranja koji, po mišljenju GET-a, pruža veliku mogućnost da građani ostvare pristup informacijama u posjedu državnih organa. On predviđa, između ostalog, odgovornost državnih službenika za nepoštovanje njegovih odredbi. Stoga, **GET preporučuje 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.**

²⁴ Vidjeti fusnotu br. 9.

87. GET je stekao utisak da je proces sprovođenja Zakona o državnim službenicima i namještenicima u odmakloj fazi, uprkos činjenici da je ovaj zakon usvojen prije samo nekoliko godina. Njegovo sprovođenje usko je povezano sa Strategijom reforme državne uprave, za period od 2002. do 2009. godine, koja se u značajnoj mjeri fokusira na jačanje administrativnih kapaciteta. Međutim, vrijedno je pomena da informacije koje je GET-u pružila Uprava za kadrove naglašavaju činjenicu da se nedovoljno pažnje poklanja specijalizovanim obukama državnih službenika o pitanjima borbe protiv korupcije, kao što su konflikt interesa, etički standardi, antikorupcijske mjere, itd. S tim u vezi, **GET preporučuje da se pripreme i usvoje posebni, obavezni programi obuke koji će biti posvećeni borbi protiv korupcije i prilagođeni potrebama različitih kategorija državnih službenika.**
88. Analizom crnogorskog zakonodavstva koje se odnosi na sprječavanje konflikta interesa dolazi se do zaključka da sistem ima nekoliko nedostataka. Najprije, GET je primijetio da se u ovoj oblasti primjenjuju dva zakona: Zakon o konfliktu interesa u pogledu javnih funkcionera i Zakon o državnim službenicima u pogledu državnih službenika (za definicije javnih funkcionera i državnih službenika vidjeti fusnotu 18 i 20). Tačno je da je konflikt interesa detaljnije regulisan za javne funkcionere nego za državne službenike: naime, član 49 Zakona o državnim službenicima samo generički nabroja osnovne aktivnosti koje mogu ugroziti nepristrasnost državnog službenika u vršenju poslova. Zatim, Zakon ne sadrži ograničenje za predsjednika i druge članove Komisije u pogledu njihovog članstva u političkim partijama ili izabranim tijelima, kao što je skupština opština. Nadalje, Zakon daje mogućnost političarima na najvišem nivou, članovima Vlade i drugim visokim funkcionerima da budu članovi odbora kompanija sa većinskim državnim ili opštinskim kapitalom i da u isto vrijeme pregovaraju o privatizaciji državne imovine u ime države. Po GET-ovom mišljenju ova situacija može izazvati ozbiljan konflikt interesa. U svjetlu navedenog, **GET preporučuje 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. GET ujedno preporučuje 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, GET preporučuje da se utvrde načini za smanjivanje eventualnog političkog uticaja na odluke koje donosi Komisija za utvrđivanje konflikta interesa.**
89. GET je zapazio da ne postoje posebna pravila koja se mogu primijeniti na prelazak funkcionera iz javnog u privatni sektor. GET smatra da postoji potencijalni rizik da neko obećanje vezano za buduće unosno zaposlenje izvrši uticaj na postupke funkcionera državnih organa, kao i to da bivši javni funkcioneri zloupotrijebe svoje kontakte i poznavanje iz prve ruke prethodnih oblasti rada, i to posebno u slučajevima kada je novo zaposlenje tijesno povezano sa njihovom prethodnim funkcijama. **GET preporučuje da se donesu jasna pravila/smjernice za slučajeve prelaska javnih funkcionera u privatni sektor ("pantouflage"), kako bi se izbjegao sukob interesa.**
90. Kao što je navedeno u opisnom dijelu Izvještaja (vidjeti paragraf 79), Etički kodeks državnih službenika, u vrijeme posjete, bio je u fazi pripreme. GET smatra da je neophodno ne samo usvojiti takav Kodeks bez odlaganja, nego je u interesu državne uprave da se pravila sadržana u Kodeksu sprovedu u bliskoj budućnosti, kao i da se poveća nivo javne svijesti u pogledu ovih pitanja. Stoga, **GET preporučuje 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.**

91. Kao što je već navedeno u opisnom dijelu izvještaja (paragraf 78), javni funkcioneri, u skladu sa Zakonom o konfliktu interesa, mogu zadržati poklon čija vrijednost ne prevazilazi 50 EUR. GET smatra da je ova minimalna vrijednost visoka, naročito ako se uporedi sa trenutnom prosječnom zaradom u Crnoj Gori (200 EUR). Stoga, **GET preporučuje 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.**
92. Najzad, nisu uspostavljene zakonske mjere kojima se garantuje povjerljivost i štite državni službenici koji prijavljuju korupciju (tzv. whistleblowers) od negativnih posljedica. GET smatra da bi uspostavljanje zaštite za ova lica značajno pospješilo napore usmjerene na prevenciju i otkrivanje korupcije. Stoga, **GET preporučuje da se državni službenici koji savjesno prijavljuju sumnju na korupciju (whistleblowers) adekvatno zaštite od negativnih posljedica.**

Izdavanje odobrenja i dozvola

93. U Republici Crnoj Gori, neophodno je imati dozvolu za obavljanje privredne djelatnosti. Obavljanje privredne djelatnosti bez potrebnih dozvola može za posljedicu imati novčanu kaznu ili prestanak obavljanja djelatnosti. Trenutno ne postoji zakon koji na sveobuhvatan način reguliše uslove za dobijanje dozvola. Važeći sistem je komplikovan. Npr. za dobijanje građevinske dozvole neophodno je prikupiti dokumenta sa više od dvadeset različitih adresa, i o ovoj proceduri ne postoje uputstva za građane. Po mišljenju GET-a, ova situacija podložna je koruptivnim radnjama i dovodi u ozbiljnu sumnju pouzdanost i nepristrasnost sistema. Stoga, **GET preporučuje 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.**

VI PRAVNA LICA I KORUPCIJA

a. Opis stanja

Opšte definicije

94. Prema Zakonu o privrednim društvima (u daljem tekstu ZOPD), privrednu djelatnost obavljaju sljedeći oblici privrednih društava:
- Akcionarsko društvo ("AD");
 - Društvo sa ograničenom odgovornošću ("DOO");
 - Ortačko društvo ("OD");
 - Komanditno društvo ("KD").

Osnivanje preduzeća

95. Uslovi za osnivanje privrednog društva zavise od njegovog oblika. Akcionarsko društvo obično mora potpisati ugovor o osnivanju, usvojiti statut, izabrati upravni odbor i platiti odgovarajuću taksu (član 21, ZOPD). Bilo koji oblik privrednog društva može osnovati domaće ili strano fizičko ili pravno lice. U pogledu članstva, akcionarsko društvo ne može osnovati jedan akcionar, iako Zakon ne isključuje mogućnost da jedna osoba stekne sve akcije nakon osnivanja privrednog društva. Potrebni osnivački kapital za akcionarsko društvo iznosi 25.000 EUR (koji se uplaćuje u

punom iznosu prije registracije) i 1 EUR za DOO. Ne postoje ograničenja u pogledu mogućnosti da pravna lica stiču interese u drugim pravnim licima.

Registracija i mjere koje se odnose na transparentnost

96. Privredno društvo stiče status pravnog lica upisom u Centralni registar Privrednog suda u Podgorici. Proces registracije je pojednostavljen i trenutno se bazira na sistemu dostavljanja registracionih formulara direktno Registru. Dužnost registrara da provjerava tačnost informacija sadržanih u registracionom formularu je ukinuta, budući da se provjerava samo poštovanje formalnih kriterijuma. Datum podnošenja registracionih formulara smatra se datumom registracije. Ukoliko registrar ne donese odluku o zahtjevu za upis u propisanom periodu od 4 dana, društvo se smatra registrovanim bez obzira na to da li je izdat sertifikat o registraciji. Informacije koje su u posjedu Registra, objavljuju se u "Službenom listu" i dostupne su putem interneta.

Ograničenja u vršenju funkcija u pravnim licima

97. Kao pravnu posljedicu za određena krivična djela ili za izricanje određenih kazni, Krivični zakonik predviđa prestanak određenih prava ili zabranu sticanja određenih prava (član 115, stav 1). Pravne posljedice osude su sljedeće:

- prestanak vršenja javnih funkcija ili zabrana sticanja istih;
- prestanak radnog odnosa ili prestanak vršenja određenog poziva ili zanimanja, ili zabrana sticanja određenog zvanja, poziva ili zanimanja, ili unapredjenja u službi; i
- gubitak određenih dozvola ili odobrenja koja se daju odlukom državnog organa ili organa lokalne samouprave, ili zabrana dobijanja istih (član 116).

Zakonodavstvo kojim se uređuje odgovornost pravnih lica

98. Krivični zakonik uspostavlja princip odgovornosti pravnih lica za krivična djela. Član 31 ("odgovornost pravnog lica za krivično djelo") propisuje: "(1) Odgovornost pravnih lica za krivična djela, kao i sankcije za njih biće predviđene zakonom. (2) Krivična djela za koja može biti odgovorno pravno lice biće propisana zakonom." U pravnom sistemu Republike Crne Gore ne postoje druge odredbe koje uspostavljaju bilo kakvu krivičnu odgovornost pravnih lica.

Sankcije i druge mjere

99. Zakon ne propisuje sankcije ograničavanja ili zabranu privrednih djelatnosti pravnih lica.

Poreske olakšice

100. Nadležni organi Republike Crne Gore navode da postojeći pravni okvir ne omogućava poreske olakšice za "olakšavajuće" isplate, mito ili druge troškove povezane sa koruptivnim djelima.

Poreski organi

101. Poreska uprava Republike Crne Gore obavezna je da utaju poreza prijavi nadležnim organima. Na zahtjev nadležnih organa, kao što je Ministarstvo unutrašnjih poslova ili Državni tužilac, Poreska uprava je dužna da im pruži podatke o poreskim obveznicima.

Propisi koji se odnose na računovodstvo

102. Zakonom o računovodstvu i reviziji predviđena je opšta obaveza pravnih lica i preduzetnika da vode računovodstvenu evidenciju i poslovne knjige, u skladu sa zaključivanjem poslovne godine (član 11). Propisani su različiti rokovi za čuvanje računovodstvenih podataka, u zavisnosti od vrste računovodstvene isprave (na primjer, 45 godina za godišnje obračune zarada zaposlenih ili originale isplatnih lista za periode za koje se ne raspolaže godišnjim obračunima; 10 godina za završne godišnje račune, glavne poslovne knjige i prateće dnevnik, 5 godina za pomoćne knjige i polugodišnje račune, itd). Nijedno pravno lice nije izuzeto od obaveze čuvanja računovodstvenih podataka.
103. Za nesavjesno računovodstvo predviđena je administrativna i krivična odgovornost. Ukoliko pravno lice ne dostavi godišnji račun i izvještaj Centralnom registru u zakonom propisanom roku, kao i ukoliko ne vodi poslovne knjige na jedan od načina predviđenih pomenutim Zakonom o računovodstvu u reviziji, kazniće se novčanom kaznom od desetstrukog do tristastrukog iznosa minimalne zarade u Republici Crnoj Gori (član 20). Za isti prekršaj, kazniće se odgovorno lice u pravnom licu u iznosu od jednostrukog do dvjestastrukog iznosa minimalne zarade. Dostavljanje lažnih računovodstvenih podataka ili drugi način dovodjenja u zabludu ovlašćenog lica kako bi izvršilo nezakonitu isplatu, inkriminisano je kao "prevara u službi". U zavisnosti od vrijednosti ilegalno pribavljene imovinske koristi, za to krivično djelo može se izreći kazna zatvora u trajanju od šest mjeseci do deset godina (član 419, stav 4 KZ).

Uloga računovođa, revizora i pravnika

104. U skladu sa Zakonom o sprječavanju pranja novca i finansiranja terorizma, računovodje, samostalni revizori, društva za reviziju, advokati i advokatske kancelarije, prilikom uspostavljanja poslovnog odnosa, obavezni su da identifikuju stranku, prema odredbama ovog zakona. Takođe, prilikom planiranja ili vršenja transakcija u određenoj oblasti za svoje klijente, dužni su da obavijeste crnogorsku finansijsku obavještajnu jedinicu (Upravu za sprječavanje pranja novca) o sumnji na pranje novca (član 31, stav 2). Kako bi se olakšalo prepoznavanje sumnjivih transakcija, mora se u svakoj organizaciji uspostaviti lista indikatora, kao i organizovati odgovarajuća obuka za sve zaposlene. Udruženje revizora, nevladina organizacija sa otprilike 600 revizora, radi u saradnji sa Državnom revizorskom institucijom. Udruženje je utvrdilo i sprovelo Etički kodeks revizora.

b. Analiza

105. Član 31 Krivičnog zakonika navodi da će "odgovornost pravnih lica za krivična djela, kao i sankcije za njih biti zakonom predviđene" i da će "krivična djela za koja može biti odgovorno pravno lice, biti zakonom propisana". Međutim, ne postoje pravne odredbe koje definišu odgovornost pravnih lica ili krivična djela za koja pravno lice može biti odgovorno. U vrijeme posjete GET-u je rečeno da Radna grupa priprema neophodne odredbe kako bi se izradio Nacrt novog Zakona o odgovornosti pravnih lica za krivična djela, do kraja 2005. godine²⁵. Stoga, **GET preporučuje da se usvoji neophodno zakonodavstvo kako bi se uskoro implementirala odgovornost pravnih lica za krivična djela sa obilježjem korupcije sa sankcijama - uključujući novčano kažnjavanje – koje su efikasne, proporcionalne i imaju i svrhu**

²⁵ Nakon posjete GET-u je rečeno da je Vlada utvrdila Predlog Zakona o odgovornosti pravnih lica za krivična djela i dostavila ga Skupštini na usvajanje.

odvraćanja od krivičnog djela, u skladu sa Krivičnopravnom konvencijom o korupciji (ETS br. 173).

106. Zakon o računovodstvu i reviziji sadrži opštu obavezu (član 11) pravnih lica i preduzetnika da vode poslovne knjige i računovodstvene podatke, kao i da odrede lice koje je zaduženo za njihovo čuvanje. Ne postoji izuzeće od ove obaveze. Uništavanje knjiga, upotreba lažnih ili nepotpunih podataka o računovodstvenim dokumentima, kao i nezakonito propuštanje da se vodi evidencija o uplatama, predstavljaju krivična djela u skladu sa crnogorskim zakonom. GET smatra da je zakonodavstvo u ovoj oblasti u skladu sa članom 14 Krivičnopravne konvencije o korupciji.
107. Sva akcionarska društva i neka društva sa ograničenom odgovornošću obavezna su da izvrše reviziju svojih knjiga. Ovaj zadatak obavlja 2200 računovodja i revizora Republike Crne Gore. Ukoliko sud to zahtijeva, računovodje i revizori su dužni da predaju sve informacije koje imaju u posjedu. Prema članu 228 Zakonika o krivičnom postupku "svako mora prijaviti krivično djelo za koje se goni po službenoj dužnosti". Međutim, izgleda da u praksi postoji veliki problem neusaglašenosti između građanske dužnosti prijavljivanja, navedene članom 228, i principa povjerljivosti prema klijentu koji su računovodje i revizori dužni da poštuju, u skladu sa njihovim Etičkim kodeksom. GET-u je pomenuto nekoliko slučajeva sumnji na terorizam i krijumčarenje narkotika gdje bi mogao biti narušen princip povjerljivosti. Prema tome, **GET preporučuje 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.**
108. Državna revizorska institucija vrši reviziju 21 crnogorske opštine, 50 budžetskih korisnika, 2 fonda i 4 javna preduzeća. Takođe, Institucija vrši reviziju u privatnim privrednim društvima kada obavljaju poslovne transakcije sa bilo kojom od navedenih državnih institucija. Član 227 Zakonika o krivičnom postupku navodi da su "svi državni organi, organi lokalne samouprave, javna preduzeća i institucije dužni da prijave krivična djela za koja se goni po službenoj dužnosti, o kojima su obaviješteni ili za koja saznaju na drugi način". Ista obaveza navodi se u članu 23 Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji. Takođe, Institucija je u obavezi da Državnom tužiocu podnese prijavu čim se nadje u posjedu informacije da organ nad kojim se vrši revizija "prouzrokuje štetu za državnu imovinu". GET-u je bilo jasno da predstavnici Državne revizorske institucije nisu imali dovoljno iskustva u vezi sa obavezom da državnom tužiocu prijavljuju krivična djela za koja se goni po službenoj dužnosti. Stoga, **GET preporučuje 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.**

ZAKLJUČCI

109. U skladu sa ispitivanjem javnog mnjenja, sprovedenog marta 2004. godine, korupcija je po mišljenju građana Crne Gore jedan od velikih problema. Sektori koji se navode kao najugroženiji su pravosuđe, carine i policija; druge oblasti koje se smatraju zahvaćenim korupcijom su zdravstvo, javne nabavke, izdavanje dozvola i privatizacija. Činjenica da je Republika Crna Gora mala država (približno 620.000 stanovnika) može doprinijeti razvoju kulture blisko povezane zajednice koja je uzdržana u prijavljivanju korupcije. Iako je značajan progres ostvaren kroz zakonodavnu i institucionalnu reformu pravosudja, nezavisnost sudija i tužilaca ipak izaziva zabrinutost. Ovo zahtijeva da se reforma pravosudja nastavi i učini efikasnijom, naročito kroz pojednostavljene i brže postupke, usvajanje Etičkog kodeksa tužilaca i kreiranje programa obuke o moralnoj odgovornosti predstavnika pravosudnih organa.

110. U proteklih nekoliko godina, mnogo novih zakona je usvojeno kako bi se zakonodavni okvir Republike Crne Gore, što je više moguće, usaglasio sa evropskim standardima. Međutim, postoji potreba za daljom obukom i specijalizacijom lica koja su angažovana u istrazi, krivičnom gonjenju i presudjivanju krivičnih djela sa obilježjima korupcije, kao i za uspostavljanjem mehanizama saradnje izmedju policije i tužilaca kako bi se razmijenila znanja i iskustva u postupanju sa krivičnim djelima korupcije i finansijskog kriminala, u vezi sa korupcijom.
111. U oblasti državne uprave i etike, Republika Crna Gora ostvarila je značajan progres u pripremi neophodnih zakona i regulative za prevenciju i suzbijanje korupcije u državnoj upravi, naročito nakon što je 2001. godine formirana Agencija za antikorupcijsku inicijativu (preimenovana u Upravu za antikorupcijsku inicijativu 2004. godine). I pored navedenog, neophodna je sveobuhvatna antikorupcijska strategija. Preporučuje se dalji napredak u pogledu, na primjer, pristupa zvaničnim dokumentima, prevencije konflikta interesa, prelaska javnih funkcionera u privatni sektor ("pantouflage") i izdavanja dozvola. Nadalje, implementacija politike za prevenciju korupcije u državnoj upravi zahtijeva obimno podizanje javne svijesti, kao i odredbe o pristupu informacijama za nadležne organe i javnost u cjelini.
112. Zakonodavni sistem Republike Crne Gore ne predviđa odgovornost pravih lica. S tim u vezi, postoji potreba da se utvrdi takva odgovornost za krivična djela primanja i davanja mita, pranje novca, nezakonito posredovanje, i da se uspostave sankcije koje su efikasne, srazmjerne i koje imaju svrhu odvratanja od krivičnih djela, u skladu sa Krivičnopravnom konvencijom Savjeta Evrope o korupciji. Najzad, profesije kao što su računovodstvo i revizija moraju biti aktivnije uključene u otkrivanje i prijavljivanje krivičnih djela korupcije, a naročito kroz ispunjavanje njihove obaveze da prijavljuju pranje novca.
113. U skladu sa navedenim, GRECO Republici Crnoj Gori upućuje sledeće preporuke:
- i. **da nadležni organi Republike 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 (paragraf 15);**
 - ii. **da se izvrši revizija Zakona o javnim nabavkama, kako bi se pojasnile njegove odredbe i osigurao transparentniji postupak (paragraf 16);**
 - iii. **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 (paragraf 33);**
 - iv. **da se sprovede generalna politika usmjerena na vraćanje povjerenja javnosti u pravosudni sistem, koja treba da uključi i) temeljnu analizu postojećeg parničnog i krivičnog postupka kako bi se pronašao način za pojednostavljenje i ubrzanje sudjenja; 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 (paragraf 35);**
 - v. **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 (paragraf 36);**

- vi. da i) se uspostavi jasan mehanizam za saradnju izmedju 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 brzih i efikasnijih krivičnih istraga (paragraf 37);
- vii. 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 (paragraf 38);
- viii. 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 (paragraf 39);
- ix. da se usvoje sve neophodne mjere kako bi se osiguralo da se odgovarajući programi zaštite svjedoka mogu sprovesti u praksi (paragraf 40);
- x. 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 (paragraf 58);
- xi. 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 (paragraf 59);
- xii. 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 obaviještenost o obavezi prijavljivanja sumnjivih transakcija i pratio napredak u tom smislu, posebno za one obveznike koji nijednu sumnjivu transakciju nisu prijavili nadležnom organu (paragraf 60);
- xiii. 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 (paragraf 85);
- xiv. 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 (paragraf 86);

- xv. da se pripreme i usvoje posebni, obavezni programi obuke koji će biti posvećeni borbi protiv korupcije i prilagođeni potrebama različitih kategorija državnih službenika (paragraf 87);
 - xvi. 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. GET ujedno preporučuje 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, GET preporučuje da se utvrde načini za smanjivanje eventualnog političkog uticaja na odluke koje donosi Komisija za utvrđivanje konflikta interesa (paragraf 88);
 - xvii. da se donesu jasna pravila/smjernice za slučajeve prelaska javnih funkcionera u privatni sektor (“pantouflage”), kako bi se izbjegao sukob interesa (paragraf 89);
 - xviii. 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 (paragraf 90);
 - xix. da se vrijednost poklona koji javni funkcioner može primiti umanjiti, kako ne bi bilo nedoumica da li takav poklon predstavlja mito ili drugi oblik neprikladne koristi (paragraf 91);
 - xx. da se državni službenici koji savjesno prijavljuju sumnju na korupciju (whistleblowers) adekvatno zaštite od negativnih posljedica (paragraf 92);
 - xxi. 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 (paragraf 93);
 - xxii. da se usvoji neophodno zakonodavstvo kako bi se uskoro implementirala odgovornost pravnih lica za krivična djela sa obilježjem korupcije sa sankcijama - uključujući novčano kažnjavanje – koje su efikasne, proporcionalne i imaju i svrhu odvratanja od krivičnog djela, u skladu sa Krivičnopravnom konvencijom o korupciji (ETS br. 173) (paragraf 105);
 - xxiii. 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 (paragraf 107);
 - xxiv. 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 (paragraf 108);
114. Na kraju, u skladu sa Pravilom 30.2 Pravidnika, GRECO poziva organe vlasti u Crnoj Gori da izvještaj o sprovođenju prethodno navedenih preporuka podnesu do 31. maja 2008. godine.