7



**VLADA CRNE GORE**

**NACIONALNI SAVJET ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE**

**STRATEGIJA ZA BORBU PROTIV**

**KORUPCIJE**

**2024-2028**

***ZA DRUŠTVO JEDNAKIH ŠANSI***

**SADRŽAJ:**

[**1.** **UVOD** **3**](#_Toc147829614)

[**1.1** **Svrha donošenja strateškog dokumenta** 3](#_Toc147829615)

[**1.2 Usklađenost sa nacionalnim strateškim okvirom** 6](#_Toc147829616)

[**1.3 Usklađenost sa obavezama iz procesa pregovora Crne Gore sa Evropskom unijom ............... 8**](#_Toc147829617)

[**1.4 Druge međunarodne obaveze Crne Gore** **13**](#_Toc147829618)

[**1.5 Pravni okvir** **15**](#_Toc147829619)

[**2.** **ANALIZA STANJA** **17**](#_Toc147829620)

[**2.1 Dostignuća i izazovi implementacije Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala (2010-2014.)**................................................................................................................. ....](#_Toc147829621)... **18**

**2.2. Analiza postojećeg stanja ............................................................................................................. 41**

[**2.3 Korupcija i organizovani kriminal** ................................................................................................ **45**](#_Toc147829622)

[**2.4 Realizovane aktivnosti i postignuti rezultati 2022-2023. godina** ............................................... **49**](#_Toc147829623)

[**2.5 Ključni nalazi analize stanja** ......................................................................................................... **53**](#_Toc147829624)

**[3.](#_Toc147829625)****[VIZIJA, ADRESATI, STRATEŠKI I OPERATIVNI CILJEVI BORBE PROTIV KORUPCIJE ………………………………………………………………………………….. 72](#_Toc147829625)**

[**4. OPIS AKTIVNOSTI NADLEŽNIH ORGANA I TIJELA ZA PRAĆENJE SPROVOĐENJA STRATEGIJE I MEĐUNARODNIH PARTNERA** **77**](#_Toc147829628)

[**5. MONITORING, IZVJEŠTAVANJE I EVALUACIJA** **79**](#_Toc147829629)

[**6. INFORMACIJA ZA JAVNOST O CILJEVIMA I OČEKIVANIM UČINCIMA STRATEGIJE** **80**](#_Toc147829635)

# **Skraćenice:**

|  |  |
| --- | --- |
| **MUP** | **Ministarstvo unutrašnjih poslova** |
| **UP** | **Uprava policije** |
| **MP** | **Ministarstvo pravde** |
| **MLjMP** | **Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava** |
| **MF** | **Ministarstvo finansija** |
| **MVP** | **Ministarstvo vanjskih poslova** |
| **MER** | **Ministarstvo ekonomskog razvoja** |
| **MZ** | **Ministarstvo zdravlja** |
| **MJU** | **Ministarstvo javne uprave** |
| **SDT** | **Specijalno državno tužilaštvo** |
| **ANB** | **Agencija za nacionalnu bezbjednost** |
| **ASK** | **Agencija za sprječavanje korupcije** |
| **PU** | **Poreska uprava** |
| **UC** | **Uprava carina** |
| **BOK** | **Biro za operativnu koordinaciju** |
| **VNB** | **Vijeće za nacionalnu bezbjednost** |
| **OKG** | **Organizovana kriminalna grupa** |
| **UK** | **Uprava za nekretnine** |
| **UDI** | **Uprava za državnu imovinu** |
| **EK** | **Evropska komisija** |
| **OECD** | **Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj** |
| **ODIHR** | **Organizacija za demokratske institucije i ljudska prava** |
| **GRECO** | **Grupa zemalja za borbu protiv korupcije** |
| **TI** | **Transparency International** |
| **UNCAC** | **Konvencija Ujedinjenih nacija za borbu protiv korupcije** |
| **EPAC** | Evropski partneri protiv korupcije |

# **UVOD**

## **1. SVRHA DONOŠENJA STRATEŠKOG DOKUMENTA**

Korupcija je jedna od nacionalnih prijetnji svakoj državi i jedan od najopasnijih društvenih fenomena koji ugrožava ljudska prava, demokratiju, podriva vladavinu prava, narušava socijalnu pravdu, fer konkurenciju, urušava poslovno okruženje, usporava privredni rast, predstavlja prijetnju organima vlasti, narušava stabilnost državnih organa i organa lokalne samouprave i prijetnja je po sveukupan društveni moral.

Navedena pojava podriva integritet institucija i organizacija i pojedinaca u njima i povezana je sa pretjeranom birokratijom i regulativom i nedostatkom ravnoteže između diskrecije u donošenju odluka i odgovornosti. Pored ugrožavanja ljudskih prava, , pravde, nepristrasnostii profesionalizma, već predstavlja i ekonomski problem, na način da ugrožava tržišnu konkurenciju i dovodi do nejednakih uslova poslovanja, i postavlja barijere ulasku na tržište. Takođe, deformiše i strukturu proizvodnje (na štetu proizvoda za koje je karakterističan dugoročan i sporiji obrt kapitala jer korupcija stvara neizvjesnost u pogledu dugoročnih projekata, bez kojih nema održivog rasta i razvoja).

Podižući troškove poslovanja preduzeća, korupcija obara i stopu prinosa kod investicionih projekata usljed čega imamo izostanak investicija i seljenje kapitala iz zemlje sa raspostranjenom korupcijom. Prema tome, sveobuhvatna borba protiv korupcije ima izuzetan pravni i ekonomski značaj, te stoga je potrebna snažna politička volja za borbu protiv korupcije, djelotvorna strategija, kao i uključenost cjelokupnog društva, organa za sprovođenje zakona, poslovne zajednice, građana i civilnog sektora na podizanju svijesti o potrebi afirmacije nulte stope tolerancije na korupciju.

Iako ne postoji jedinstvena, sveobuhvatna i opšte prihvaćena definicija korupcije, prilikom definisanja Strategije, polazi se od razumijevanja da korupcija predstavlja zloupotrebu položaja u cilju sticanja privatne koristi kojom se ugrožava javni interes[[1]](#footnote-1).

Postoje brojne međunarodno prihvaćene definicije korupcije koje su razvijene od strane međunarodnih organizacija, kao i nacionalnih vlasti i akademskih krugova.

Ove definicije korupcije naglašavaju ključne elemente kao što su zloupotreba ovlašćenja ili moći, povjerenih funkcija, težnju za ličnom koristi na štetu javnog interesa.

Korupcija, kako je definiše ***Transparency International***, predstavlja: “zloupotrebu povjerenih ovlašćenja radi sticanja privatne koristi. Korupcija razara povjerenje, oslabljuje demokratiju, zaustavlja ekonomski razvoj i dodatno podstiče nejednakost, siromaštvo, društvene podjele i ekološku krizu. Otkrivanje korupcije i procesuiranje odgovornih lica moguće je samo ako se razumiju način na koji korupcija funkcioniše, kao i sistemi koji je omogućavaju.” [[2]](#footnote-2)

***Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), Savjet Evrope i Konvencija Ujedinjenih nacija za borbu protiv korupcije (UNCAC)*** ne propisuju definiciju korupcije, već se fokusiraju na identifikaciju konkretnih koruptivnih krivičnih djela koja bi kao takva trebalo da budu utvrđena u nacionalnim zakonodavstvima država potpisnica.

Tako, ***Konvencija o borbi protiv podmićivanja stranih javnih funkcionera u međunarodnom poslovanju OECD*** utvrđuje krivično djelo podmićivanja stranih javnih funkcionera, dok ***Krivičnopravna konvencija o korupcije Savjeta Evrope*** utvrđuje krivična djela poput trgovine uticajem i podmićivanja domaćih i stranih javnih funkcionera, predstavnika međunarodnih organizacija, podmićivanje u privatnom sektoru i dr. Pored navedenog, odredbe UNCAC-a takođe uključuju pronevjeru, protivpravno prisvajanje ili drugo nelegitimno korišćenje imovine od strane javnog funkcionera i ometanje pravde.

Jedna od najčešće korišćenih definicija korupcije je definicija ***Svjetske banke*** u skladu sa kojom korupcija predstavlja zloupotrebu javnih ovlašćenja zarad lične koristi. Takođe, Svjetska banka razlikuje više vrsta korupcije kao što su: velika korupcija (uključuje šefove država, ministre, i druge javne funkcionere), mala korupcija (davanje relativno malog novčanog iznosa u cilju „pojednostavljenja“ zvaničnih rutinskih procedura kao što su carinjenje ili izdavanje građevinskih dozvola), politička korupcija (uključuje zakonodavce poput monarha, diktatora i slično), korporativna korupcija (uključuje privatne kompanije i njihove dobavljače ili klijente), administrativna korupcija (podrazumijeva davanje mita i favorizam u cilju omogućavanja određenim pojedinicima i kompanijama da plaćaju manje poreze, izbjegnu poštovanje propisa i slično) i sistemska korupcija.

Prioriteti Vlade Crne Gore u borbi protiv korupcije zasnovani su na izvještajima Evropske komisije u oblastima za Pregovaračka poglavlja 23 i 24, kao i kroz sprovođenje preporuka Grupe država za borbu protiv korupcije (GRECO), kao tijela Savjeta Evrope, koji kao ključnu preporuku u ovoj oblastiističu potrebu razvoja strateškog i proaktivnog pristupa za borbu protiv korupcije.

U strateškom dijelu a shodno preporuci iz Izvještaja Evropske komisije za 2023. godinu, prioritet Vlade je donošenje nove Strategije za borbu protiv korupcije.

U skladu sa navedenim strateškim opredjeljenjem, Vlada Crne Gore je 22. februara 2024. godine donijela Odluku o obrazovanju Nacionalnog savjeta za borbu protiv korupcije ("Službeni list Crne Gore", br. 016/24 od 23.02.2024), čiji je jedan od zadataka razvoj Strategije za borbu protiv korupcije sa akcionim planom za njegovo sprovođenje, a što je i jedna od obaveza u okviru privremenih mjerila za pregovaračko Poglavlje 23 - Pravosuđe i temeljna prava.

Strategija za borbu protiv korupcije (u daljem tekstu: Strategija) definiše: strateški pravac i ciljeve u borbi protiv korupcije, prioritetne mjere za uspostavljanje efikasnog sistema za borbu protiv korupcije u javnom i privatnom sektoru, uloge i odgovornost svih subjekata što je osnov za efikasan razvoj održivog sistema za monitoring i evaluaciju sveobuhvatnog nacionalnog odgovora na korupciju.

Posebna pažnja u oblasti korupcije biće posvećena oblastima od posebnog rizika na korupciju, i to: pravosuđe, policiju i carinu, zdravstvo, obrazovanje, životnu sredinu, urbanizam, javne nabavke, lokalnu samoupravu, preduzeća u državnom vlasništvu, odnosno vlasništvu lokalnih samouprava.

Strategija predstavlja okvir za donošenje Akcionog plana za 2024- 2028. godinu, u kome će biti određeni ciljevi, mjere, nosioci aktivnosti, kao i dinamika njihovog ostvarivanja i indikatori učinka, a sve u skladu sa preporukama EU i Savjeta Evrope i drugih međunarodnih partnera.

Prilikom definisanja ciljeva pošlo se od preporuka iz relevantnih izvještaja međunardonih insitutcija i organizacija, zatim obaveza definisanih u Programu pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji 2023 – 2024, Nacionalne strategije održivog razvoja do 2030. godine i dr.

Takođe, vodilo se računa o usaglašenosti sa relevantnim međunarodnim standardima u oblasti korupcije, kao i drugim međunarodnim instrumentima u ovoj oblasti, uključujući pravnu tekovinu Evropske unije - *acquis communautaire*.

Strategija za borbu protiv korupcije je sveobuhvatna strategija koja se primjenjuje na sve organe zakonodavne, sudske i izvršne vlasti na državnom i lokalnom nivou, na organe državne uprave, nezavisna tijela, regulatorna tijela, javne ustanove, javna preduzeća i druga pravna lica koja vrše javna ovlašćenja.,.

Osnovna načela na kojima je zasnovana Strategija su:

• Načelo vladavine prava;

• Načelo nulte tolerancije na korupciju;

• Načelo odgovornosti;

• Načelo efikasnosti;

• Načelo transparentnosti;

• Načelo etike i integriteta;

Strategija obuhvata tri ključna elementa:

1) efikasnu primjenu antikorupcijskih propisa;

2) prevenciju, koja podrazumeva otklanjanje uslova za nastanak i razvoj korupcije, i

3) podizanje svijesti i edukacija javnosti, u cilju dobijanja podrške za sprovođenje strategije.

Vlada Crne Gore će uspostaviti sistem praćenje realizacije Strategije i Akcionog plana i slijediti najbolju praksu redovnog i objektivnog izveštavanja javnosti o njihovoj učinkovitosti.

U pogledu uticaja strateškog dokumenta na životnu sredinu, nakon detaljnog razmatranja možemo zaključiti da Strategijom za borbu protiv korupcije, nije potrebno propisivati posebne mjere koje se odnose na životnu sredinu. Strateški dokument ne obuhvata pitanja koja se tiču evropske zelene agende, i ne doprinosi postizanju ciljeva i indikatora održivog razvoja povezanih sa ekološkim pitanjima i unapređenjem životne sredine.

## **1.2 Usklađenost sa nacionalnim strateškim okvirom**

Kada je u pitanju strateški okvir Crne Gore, posebno je važno istaći da je ovo druga Strategija za borbu protiv korupcije i da shodno tome predstavlja zajednički napor svih relevantnih institucija koje mogu pružiti svoj doprinos u ovoj oblasti.

U periodu od 2005. do 2023. godine antikorupcijske politike u Crnoj Gori bile su definisane sljedećim planskim dokumentima:

* Programom borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala iz 2005. godine, sa akcionim planovima za sprovođenje Programa za 2006-2008. i 2008-2009.
* Strategijom za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2010-2014. godine, sa akcionim planovima za sprovođenje Strategije za 2010-2012. i 2013-2014.
* Akcioni plan plan za Poglavlje 23 - Pravosuđe i temeljna prava; i
* Operativni dokument za sprečavanje korupcije u oblastima od posebnog rizika (annex AP 23).

Od isteka Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala 2010 – 2014, Crna Gora nema krovni strateški dokument koji bi objedinio i sinhronizovao napore, aktivnosti i nadležnosti svih državnih institucija koje bilo preventivno, bilo represivno djeluju na suzbijanju korupcije.

U martu 2016. godine, usvojen je Operativni dokument koji je sadržao je mjere koje su označene kao nerealizovane ili djelimično realizovane u Akcionom planu za praćenje Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala 2010 – 2014, ali i nove mjere definisane od strane predstavnika nadležnih institucija.

Kao oblasti od posebnog rizika prepoznate su: javne nabavke, privatizacija, urbanizam, obrazovanje, zdravstvo, lokalna samouprava i policija.

Nakon toga, Zajedničkom pozicijom Evropske unije, definisano je ukupno 45 privremenih mjerila u Poglavlju 23, od kojih se 14 odnose na borbu protiv korupcije.

Pored preporuke Evropske komisije i ostalnih međunarodnih partnera, donošenje nove Strategije omogućilo bi::

* kreiranje dugoročnog, efikasnog i ciljanog sistema borbe protiv korupcije uz definisanje novih i osnaživanje postojećih kontrolnih mehanizama.;
* usaglašavanje nacionalnog zakonodavstva sa međunarodnim standardima u oblasti borbe protiv korupcije, sa posebnim akcentom na jačanje funkcionalne i finansijske nezavisnosti antikorupcijekih tijela;
* smanjenja i eliminisanja i upravaljanja rizicima od korupcije i uvođenje sistema odgovornosti za počinioce koruptivnih krivičnih djela ; i
* jačanje integriteta, odgovornosti i transparentnosti, a samim tim i povjerenja u rad državnih organa, kako bi se sačuvale vitalne vrijednosti države;
* jačaanje međuinstitucionalne saradnje;
* podizanja nivoa javne svijesti o štetnosti korupcije;

Strategija za borbu protiv korupcije je uskađena sa strateškim dokumentima, koja su od značaja za konkretnu javnu politiku, kao što su:

* **Srednjoročni program rada Vlade 2022-2024. godinu i Program rada Vlade Crne Gore za 2024. godinu**

**Srednjoročnim programom rada Vlade 2022-2024. godinu i Programom rada Vlade Crne Gore za 2024. godinu** u okviru jednog od ključnih prioriteta "Vladavina prava i jednake šanse", kao najvažniji zadaci istaknuti su obezbjeđenje jednakosti građana i građanki u pravima i pred zakonom, izgradnja jakih i efikasnih institucija državnog aparata, očuvanje bezbjednosti i borba protiv korupcije i organizovanog kriminala i snaženje nezavisnosti i nepristrasnosti pravosuđa.

* **Program pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji 2023 - 2024**.

Kao jedan od ključnih dokumenata posebno se izdvaja **Program pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji** **2023 - 2024.** **(PPCG)**. Isti predstavlja sveobuhvatan strateški dokument koji prati reforme u dijelu usklađenosti nacionalnog zakonodavstva sa evropskom pravnom tekovinom, koji takođe prati reforme u dijelu strateškog okvira, a koje se odnose na sposobnost Crne Gore da preuzme obaveze koje proističu iz članstva u EU u svakom od 33 poglavlja, ali i pripreme administrativnih kapaciteta naših institucija. Donošenje Strategije za borbu protiv korupcije planirano je kroz Pregovaračko poglavlje 23- Pravosuđe i temeljna prava.

* **Strategija nacionalne bezbjednosti**

**Strategija nacionalne bezbjednosti** prepoznaje strategijski interes Crne Gore: "Jačanje kapaciteta za suprotstavljanje obavještajnom i hibridnom djelovanju drugih država, terorizmu i drugim oblicima organizovanog nasilja, organizovanog kriminala i korupcije, i prijetnji po ekonomske interese". S obzirom da je Strategije za borbu protiv korupcije usmjerena ka objedinjenom pristupu u borbi protiv korupcije i primjene nulte tolerancije prema svim oblicima koruptivnog ponašanja, daće se doprinos u ostvarivanju ovog strategijskog interesa i ciljeva definisanih Strategijom nacionalne bezbjednosti.

* **Nacionalna strategija održivog razvoja do 2030. godine**

U okviru **Nacionalne strategije održivog razvoja do 2030. godine,** prepoznata je potreba borbe protiv organizovanog kriminala. Tako je u okviru strateškog cilja 4.2.3 – "Razvijati državu kao efikasnu vladavinu prava", naznačeno je da kriminal, organizovani kriminal, korupcija, a od skoro i terorizam, predstavljaju ozbiljne izazove i prijetnje za savremene države. Na ove izazove države najčešće ne mogu adekvatno da odgovore same, neophodno je šire unutar-društveno, ali i međunarodno partnerstvo, kako bi se ove pojave eliminisale ili barem svele na najmanju moguću mjeru. Preduzimanjem aktivnosti definisanih u sklopu operativnog cilja 1, odnosno razviti pristup uključenosti cijele Vlade u borbi protiv korupcije uticaće se na poboljšanje ovog segmenta i na nacionalnom nivou, što će se u krajnjem i reflektovati na doprinos u ostvarenju cilja definisanog NSOR.

* **Strategija za prevenciju i suzbijanje terorizma, pranja novca i finansiranja terorizma 2022-2025**.

**Strategija za prevenciju i suzbijanje terorizma, pranja novca i finansiranja terorizma 2022-2025. godine** ističe da su pravnje novca i terorizam organizovani oblici kriminalne djelatnosti i da gotovo uvijek imaju međunarodni karakter. Ova strategija je postavila između ostalih, operativni cilj "Unaprijediti profesionalni razvoj i jačati institucije kako bi se povećala saradnja i efikasnosti organa za sprovođenje zakona". Stoga realizacija ciljeva iz ove strategije i predmetne strategije imaće za rezultat uspješnu borbu protiv korupcije.

* **Strategiju za razvoj zdravstva za period od 2023-2027. godine sa Akcionim planom za period 2023-2024. godinu**,

**Strategiju za razvoj zdravstva za period od 2023-2027. godine** predviđa u Strateškom cilju 1, Operativni cilj 2 Adresiranje problema korupcije u sektoru zdravstva kroz uvođenje većeg nivoa transparentnosti u radu i implementaciju mjera za borbu protiv korupcije.

## **1.3 Usklađenost sa obavezama iz procesa pregovora Crne Gore sa Evropskom unijom**

* **Izvještaj Evropske komisije za 2023. godinu**

U Izvještaju Evropske komisije (EK) za 2023. godinu[[3]](#footnote-3), u dijelu koji se tiče **borbe protiv korupcije**, istaknuto je da je Crna Gora je postigla određeni nivo spremnosti u **borbi protiv korupcije**. Postignut je ograničen napredak. Korupcija, uključujući korupciju na visokom nivou, ostaje pitanje koje izaziva zabrinutost i preovladava u mnogim oblastima, uključujući i državne strukture. Crna Gora nije u dovoljnoj mjeri unaprijedila svoj zakonodavni i strateški okvir za sprječavanje i borbu protiv korupcije u skladu sa pravnim tekovinama EU, evropskim i međunarodnim standardima. **Konkretno, i dalje ostaje potreba za donošenjem nove integrisane strategije i akcionog plana**. Crna Gora još uvijek nije osigurala međuinstitucionalnu saradnju i koordinaciju između svih uključenih organa, kao ni koherentnost i jasno opisivanje i razumijevanje njihovih mandata, uloga i odgovornosti. Pod istragom je nekoliko istaknutih slučajeva korupcije. Crna Gora tek treba da pokaže strog i nedvosmislen odgovor krivičnog pravosuđa na ovu kritičnu pojavu. Postignut je ograničen napredak u sprječavanju korupcije. Rezultati Agencije za borbu protiv korupcije su kvantitativno poboljšani. Međutim, treba dalje da se osigura njena nezavisnost, odgovornost, nepristrasnost i proaktivnost. Potrebno je da se unaprijedi Zakon o sprječavanju korupcije.

Što se tiče **borbe protiv organizovanog kriminala i korupcije na visokom nivou**, Specijalno tužilaštvo je postupilo sa oprezom u pokretanju nekoliko istraga visokog profila, koje izgleda ukazuju na duboku infiltraciju korupcije i organizovanog kriminala u državne strukture, uključujući i najviši nivo pravosuđa i organa za sprovođenje zakona. Pravosudni sistem Crne Gore treba da pokaže snažan, strog, koherentan i nedvosmislen odgovor. Crna Gora mora dodatno da poboljša rezultate istraga, krivičnog gonjenja, pravosnažnih presuda i konfiskacije imovine u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije na visokom nivou. Potrebno je da se sprovede odvraćajuća i efikasnija politika krivičnog sankcionisanja i odgovor krivičnog pravosuđa kako bi se izbjegla percepcija nekažnjivosti. Treba da se poboljša efikasna i sistematska upotreba finansijskih istraga i zaplijene i konfiskacije imovine. Napori u ovoj oblasti politike prvenstveno bi trebalo da budu usmjereni na one sektore koji su najosjetljiviji na korupciju.

* **Akcioni plan za poglavlje 23. Pravda, sloboda i bezbjednost**

Poglavlje 23 - Pravosuđe i temeljna prava zvanično je otvoreno 18. decembra 2013. na Međuvladinoj konferenciji u Briselu. Pregovaračko poglavlje 23 posvećeno je pravosuđu i temeljnim pravima. Propisi i standardi iz ovog poglavlja odnose se na jačanje nezavisnosti, nepristrasnosti i profesionalnosti u pravosuđu, borbu protiv korupcije, kao i očuvanje i jačanje ostvarivanja temeljnih prava. U skladu s ovom podjelom standarda, učinjena je i podjela po podoblastima. Tako je poglavlje 23 podijeljeno na sljedeće podoblasti: pravosuđe, borba protiv korupcije (prevencija i represija) i temeljna prava. U okviru svake podoblasti utvrđene su i mjere koje nadležni organi sprovode u cilju realizacije Akcionog plana za PP 23. Ispunjavanje obaveza koje proističu iz Poglavlja 23 trebalo bi da doprinese smanjenju stope kriminala, kao i sprečavanju korupcije, čime će Crna Gora efikasno povećati bezbjednost svojih građana i građanki.

* **Privremena mjerila za Poglavlje 23**

Borba protiv korupcije je sastavni dio **Privremenih mjerila za Poglavlje 23** aposeban akcent je stavljen na dio koji se odnosi na potrebu izrade novog pravnog, institucioanlnog i strateškog okvira u oblasti korupcije, kao i izmjena i dopuna Zakona o sprječavanju korupcije.

Konkretno, u okviru privremenog mjerila broj 20 predviđeno je donošenje nove strategije i akcionog plana za borbu protiv korupcije, zasnovanih na evaluaciji prethodne strategije, a uzimajući u obzir naučene lekcije, obuhvatajući određeni vremenski period i sa odgovarajućim ljudskim i finansijskim resursima dodijeljenim za njeno sprovođenje.

Takođe, naglašena je potreba ispunjenja preporuka iz peer review misije iz 2021. godine, kao i ispunjavanje preporuka GRECO i ODIHR.

* **Strateški okvir Evropske unije za borbu protiv korupcije**

**1.** [**Konvencija o borbi protiv korupcije u kojoj učestvuju službenici EU-a ili službenici država članica EU-a**](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/AUTO/?uri=celex:41997A0625%2801%29)

Prema Konvenciji, svaka država EU-a mora preduzeti potrebne mjere da bi kriminalizovala i davanje mita i primanje mita od strane državnih službenika. Konvencijom je obuhvaćeno i učestvovanje u bilo kojem od ovih oblika korupcije i potsticanje na nju.

**2.** [**Okvirna odluka Vijeća 2003/568/PUP o borbi protiv korupcije u privatnom sektoru**](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/AUTO/?uri=celex:32003F0568)

Okvirnom odlukom se kriminalizuje i aktivna i pasivna korupcija u privatnom sektoru. Pravna lica mogu biti odgovorna za takva krivična djela.

**3.** [**Odluka 2008/852/PUP o mreži kontakt osoba u borbi protiv korupcije**](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/AUTO/?uri=celex:32008D0852)

Odlukom se uspostavlja mreža kontakt osoba u borbi protiv korupcije u okviru Evropske unije, a koja se razvija na temelju postojeće saradnje sa evropskim partnerima protiv korupcije (EPAC).

**4.** [**Odluka (EU) 2016/456 – uslovi za istrage Evropske kancelarije za borbu protiv prevara Evropske centralne banke u području sprečavanja prevara, korupcije i svih drugih nezakonitih aktivnosti koje utiču na finansijske interese EU-a**](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/AUTO/?uri=celex:32016D0003)

Ovom odlukom se utvrđuju uslovi pod kojima [Evropska kancelarija za borbu protiv prevara (OLAF)](http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/european_antifraud_office.html) može istraživati [Evropsku centralnu banku (ESB)](http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/european_central_bank.html) zbog tvrdnji o prevarama, korupciji i svim drugim nezakonitim aktivnostima koje utiču na finansijske interese EU-a.

**5.** **Zajednička komunikacija Evropskom parlamentu, Vijeću i Evropskom privrednom i socijalnom odboru o borbi protiv korupcije od 3.5.2023. godine**

**1.4 Nezavisnost organa za borbu protiv korupcije**

Pravno obavezujuća međunarodna dokumenta nameću obavezu postojanja nezavisnih i autonomnih antikorupcijskih tijela koja će imati funkcionalnu i finansijsku nezavisnost.

Takođe, u skladu s relevantnim međunarodnim instrumentima, standardima i praksama, ova tijela trebaju biti oslobođena bilo kakvog vanjskog utjicaja i imati potrebne resurse kako bi mogla obavljati svoje funkcije efikasno i neometano.Nacrt zakona usklađen je sa sljedećim međunarodnim instrumentima:

* **UNCAC** (Poglavlje II Preventivne mjere, Član 6 Preventivno antikorupcijsko tijelo ili tijela, specijalizovana tijela i princip integriteta u javnom sektoru, kao i Poglavlje III Kriminalizacija i sprovođenje zakona);
* **Rezolucija (97)24 Odbora ministara Savjeta Evrope o dvadeset vodećih principa u borbi protiv korupcije** propisuje da je potrebno: „ osigurati da organi nadležni za prevenciju, istragu, krivično gonjenje i osudu krivičnih djela korupcije uživaju nezavisnost i autonomiju koja odgovara njihovim funkcijama, da su oslobodjeni nekorektnog uticaja i da su im na raspolaganju efikasna sredstva za prikupljanje dokaza, zaštitu lica koja pomažu nadležnima u borbi protiv korupcije i za očuvanje povjerljivosti istraga.“
* **Krivičnopravna konvencija Savjeta Evrope** u članu 20 (Specijalizovana tijela) propisuje sljedeće: „ Svaka potpisnica će usvojiti takve mjere koje mogu biti neophodne da bi se obezbijedilo da lica ili entiteti budu specijalizovani u borbi protiv korupcije. Oni će imati neophodnu nezavisnost u skladu sa osnovnim principima pravnog sistema države potpisnice, kako bi mogli efikasno da vrše svoje funkcije bez nepotrebnih pritisaka. Država potpisnica će obezbijediti da osoblju takvih entiteta bude pružena adekvatna obuka i finansijska sredstva za obavljanje njihovih zadataka“.
* Odredbe **Građanskopravne konvencije Savjeta Evrope** propisuje obavezu zaštite" lica koje otkrivaju korupciju" (Član 9) i nadoknada štete onima koji su pretrpjeli štetu kao rezultat korupcije (članovi 3 i 4).
* **GRECO** propisuje nezavisnost antikorupcijskih tijela i u tom pravcu daje preporuke i pruža smjernice zemljama članicama kako bi osigurale da njihova antikorupcijska tijela budu nezavisna, djelotvorna i adekvatno opremljena za borbu protiv korupcije. Ove smjernice uključuju aspekte kao što su zakonski okviri, struktura, funkcionalna i finansijska nezavisnost, te druge relevantne faktore koji doprinose efikasnosti antikorupcijskih tijela.
* **Standardi EPAC-a** (Evropski partneri protiv korupcije) opisuju vodeće principe i parametre nezavisnosti tijela za borbu protiv korupcije koje bi trebalo da ispune autoriteti za borbu protiv korupcije u skladu sa međunarodnim konvencijama, pravnim instrumentima i najboljom praksom.
* **Deklaracija o 10 zajedničkih mjera za suzbijanje korupcije u Jugoistočnoj Evropi**, posebno u smislu mjere br. 3 koja se odnosi na obavezu postavljanja visokih standarda integriteta i mehanizama kontrole za rješavanje i smanjenje korupcije u javnoj upravi i pravosudnom sistemu.

## **1.5. Druge međunarodne obaveze Crne Gore**

Pored obaveza koje proističu iz EU okvira, značajnu ulogu u oblasti borbe protivtransnacionalnog organizovanog kriminala imaju obaveze koje je Crna Gora preuzela na globalnom nivou, primarno u okviru sistema Ujedinjenih nacija (UN). Jedna od obaveza na koju je važno ukazati je:

* **Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije**

UNCAC je sveobuhvatni međunarodni instrument namijenjen borbi protiv korupcije širom svijeta. Kao što je navedeno u preambuli Konvencije, korupcija ne samo da ugrožava stabilnost i bezbjednost društva, institucija i vrijdnosti demokratije, etičkih vrednosti i pravde, održivog razvoja i vladavine prava već predstavlja transnacionalni fenomen koji utiče na sva društva i ekonomije. Uz ratifikaciju od strane 176 država članica (24. jula 2015. godine), Konvencija je upostavila mehanizam protivljenja korupciji kao globalnoj normi i eliminisala korupciju kao globalnu aspiraciju. Države članice Konvencije moraju da preduzmu efikasne mjere za sprječavanje korupcije (poglavlje II, čl. 7 do 14), kriminaliziju koruptivna djela i obezbijede efikasno sprovođenje zakona (poglavlje III, čl.15 do 42), kao i da sarađuju sa drugim državama ugovornicama u sprovođenju zakona u borbi protiv korupcije (poglavlje IV, čl. 43 do 50) i pomažu jedni drugima u oduzimanju imovine stečene korupcijom (poglavlje V, čl. 51 do 59).

Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije propisuje da države izrade i sprovode ili održavaju efikasne, koordinisane politike protiv korupcije koje promovišu učešće društva i odražavaju principe vladavine prava, pravilnog upravljanja javnim politikama i javnom imovinom, integriteta, transparentnosti i odgovornosti (Član 5, stav 1) (Ujedinjene nacije, 2004).

* **Grupa zemalja Savjeta Evrope za borbu protiv korupcije (GRECO)**

Jedna od preporuka GRECO-a u okviru petog kruga evaluacije koji se odnosio na sprečavanje korupcije i unapređivanje integriteta u okviru organa centralne vlasti (na najvišim izvršnim funkcijama) i agencijama za sprovođenje zakona[[4]](#footnote-4) glasi: “Evaluacioni tim GRECO-a (ETG) napominje da trenutno nije stavljen pravi fokus na rizike od korupcije sa kojima se naročito suočavaju lica na najvišim izvršnim funkcijama (LNIF), za razliku od rizika koji se uopšteno odnose na oblasti iz nadležnosti ministarstava. Iako nisu dovoljno praktični, rezultati planova integriteta mogli bi pružiti osnovu za strategiju sprečavanja korupcije koja bi se bavila rizicima koji utiču na LNIF. Stoga, **ETG naglašava da bi trebalo usvojiti strategiju za borbu protiv korupcije, zasnovanu na efektivnoj procjeni rizika od korupcije sa kojima se suočavaju LNIF. Takva strategija bi trebalo da postavi specifične ciljeve koje treba postići u definisanom vremenskom okviru i da bude pravilno procijenjena.** Da bi se odgovorilo na sve veću privrženost građana integritetu i odgovornosti LNIF, potrebno je da takva strategija i njen ishod budu javno dostupni. Stoga GRECO preporučuje da se na osnovu procjena rizika usvoji koordinirana strategija za sprečavanje korupcije među osobama na najvišim izvršnim funkcijama (LNIF) i da se ona javno objavi.”

* **OECD Konvencija o borbi protiv podmićivanja stranih javnih funkcionera u međunarodnim poslovnim transakcijama** (Usvojena na Pregovaračkoj konferenciji 21. novembra 1997. godine) propisuje da ,,Svaka strana ugovornica će preduzeti mjere koje mogu biti potrebne da bi utvrdila da je krivično djelo po nacionalnom zakonu ako svako lice namjerno ponudi, obeća ili pruži bilo kakvu neopravdanu novčanu ili drugu prednost, bilo direktno ili preko posrednika, stranom javnom funkcioneru, za tog funkcionera ili za treću stranu, kako bi se to lice uzdržalo od postupanja u vezi sa obavljanjem službenih dužnosti, sa ciljem sticanja ili zadržavanja poslovne ili druge neprimjerene prednosti u vođenju međunarodnog poslovanja.

Nadalje u publikaciji OECD pod nazivom “Konkurentnost Jugoistočne Evrope” za 2021. godinu naglašava potrebu za izradom i donošenjem obnovljenog nacionalnog plana ili strategije za borbu protiv korupcije zasnovanoj na sveobuhvatnoj procjeni rizika od korupcije i nedostataka, koja odražava trenutno stanje stvari.

Navodi se da je Crna Gora je odobrila OD (Operativni dokument) 2016. godine, ali ovaj dokument ne može u potpunosti da služi svrsi postavljanja ciljeva, odgovornosti, rokova i potreba za finansiranjem u 2021. godini.

U publikaciji “Konkurentnost Jugoistočne Evrope 2024” kao glavne aktivnosti Crne Gore u vezi sa preporukama za oblast borbe protiv korupcije za 2021. godinu: “Nacionalni dokumenti za borbu protiv korupcije su istekli (bez praćenja implementacije od 2019. godine)- Preduzete su pripremne aktivnosti, posebno konsultacije sa predstavnicima javnosti u početnoj fazi izrade nove strategije protiv korupcije.

* **Regionalna platforma UNODC za sa ciljem ubrzanja implementacije Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije i njena Mapa puta za anti-korupciju i nezakonite finansijske tokove**

## Predstavnici vlada Zapadnog Balkana sastali su se u Ohrid, Sjeverna Makedonija, 25. juna 2021. godine, gdje su usvojili regionalnu mapu puta za borbu protiv korupcije i nezakoniti finansijskih tokova sa ciljem ubrzanja implementacije Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije (UNCAC). Ova platforma se nadovezuje na zamah generisan u kontekstu Berlinskog procesa i deo je sistema regionalnih platformi UNODC na globalnom nivou.

## **1.5 Pravni okvir**

- **Zakonom o sprječavanju korupcije1** članom 2 je propisano da korupcija je svaka zloupotreba službenog, poslovnog, odnosno društvenog položaja ili uticaja u cilju sticanja lične koristi ili koristi za drugog.

- **Zakonom o lobiranju članom 2** propisano je da: ,,Lobiranje je djelatnost kojom se vrši uticaj na organe zakonodavne i izvršne vlasti na državnom, odnosno lokalnom nivou, organe državne uprave, nezavisna tijela, regulatorna tijela, javne ustanove, javna preduzeća i druga pravna lica koja vrše javna ovlašćenja, odnosno djelatnosti od javnog interesa ili su u većinskom državnom vlasništvu u postupku donošenja propisa i drugih opštih akata, iz nadležnosti tih organa vlasti, radi ostvarivanja interesa naručioca lobiranja, u skladu sa zakonom.’’

- **Zakonom o unutrašnjim poslovima** članom 18 propisano je da su policijski poslovi prevencija svih oblika kriminaliteta i drugih nezakonitih postupanja, pronalaženja učinilaca krivičnih djela i prekršaja i njihovo dovođenje nadležnim organima, kao i preduzimanje mjera i radnji za otkrivanje i identifikovanje imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću.

- **Krivičnim Zakonikom Crne Gore** definisano je krivično djelo kriminalno udruživanje (član 401) kojim se inkriminiše stvaranje kriminalnih organizacija ili grupa, odnosno organizatora udruženja ili pripadnika udruženja. Utvrđena su i krivična djela koja mogu biti izvršena na organizovan način, pa je za kvalifikovani oblik tog krivičnog djela predviđena strožija kazna (krivična djela tipična za organizovani kriminal: pranje novca, trgovina ljudima, držanje i stavljanje u promet opojnih droga, međunarodni terorizam itd). Krivična djela sa obilježjima korupcije definisana su u okviru Glava XXIII i XXXIV: pranje novca, povreda ravnopravnosti u vršenju privredne djelatnosti, zloupotreba monopolističkog položaja, prouzrokovanje stečaja, prouzrokovanje lažnog stečaja, protivzakonito posredovanje, lažan bilans, zloupotreba procjene, odavanje poslovne tajne, primanje mita, davanje mita, primanje mita u privrednom poslovanju, davanje mita u privrednom poslovanju, krijumčarenje, zloupotreba službenog položaja, zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom, zloupotreba u postupku privatizacije, prevara u službi i zloupotreba ovlašćenja u privredi.

- **Zakonom o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću** propisano je, između ostalog, da se ovim zakonom uređuju uslovi za oduzimanje imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću, postupak oduzimanja i druga pitanja od značaja za oduzimanje te imovinske koristi, kao i upravljanje oduzetom imovinskom koristi stečenom kriminalnom djelatnošću i oduzetom imovinskom koristi pribavljenom krivičnim djelom.

- **Zakon o obradi podataka o putnicima u vazdušnom saobraćaju u cilju sprečavanja i otkrivanja krivičnih djela terorizma i drugih teških krivičnih djela** u članu 1 propisuje da se ovim zakonom uređuje obrada podataka o putnicima u vazdušnom saobraćaju u cilju sprečavanja i otkrivanja krivičnih djela terorizma i drugih teških krivičnih djela, vođenja krivičnog postupka za krivična djela terorizma i druga teška krivična djela, kao i pronalaženja lica za kojima se traga zbog ovih krivičnih djela.

**- Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja** predstavlja pravni okvir kojim se reguliše način sticanja i obezbjeđivanja finansijskih sredstava za redovan rad i izbornu kampanju političkih subjekata, zabrane i ograničenja raspolaganja državnom imovinom, fondovima i javnim ovlašćenjima u toku kampanje i kontrola, nadzor i revizija finansiranja i finansijskog poslovanja političkih subjekata u svrhu ostvarivanja zakonitosti i javnosti njihovog poslovanja.

- **Zakonom o specijalnom državnom tužilaštvu** propisano je da Specijalno državno tužilaštvo obrazovano je za teritoriju Crne Gore, sa sjedištem u Podgorici i nadležno je za gonjenje učinalaca krivičnih djela, i to: organizovanog kriminala, visoke korupcije, pranje novca, terorizma i ratnih zločina. Prema Zakonu o specijalnom državnom tužilaštvu, poslove gonjenja učinilaca krivičnih djela iz nadležnosti Specijalnog državnog tužilaštva vrše glavni specijalni tužilac kao rukovodilac, specijalni tužioci kao državni tužioci i državni tužioci upućeni u Specijalno državno tužilaštvo.

- **Zakonom o sudovima**  propisano je da Viši sud u Podgorici sudi u krivičnom postupku za krivična djela visoke korupcije. U predmetima "obične" korupcije (koruptivni predmeti), krivični postupci se vode pred osnovnim sudovima.

**- Zakonom o slobodnim zonama** propisano je osnivanje slobodnih zona i slobodnih skladišta, upravljanje i uslovi za obavljanje privrednih djelatnosti u njima, kao i uslovi za prestanak rada zone i skladišta.

- **Zakonom o državnim službenicima i namještenicima** odredbe koje uređuju pitanja integriteta i sukoba interesa službenika i namještenika predviđene su čl. .6 i 8, te članom 75 do 80, kao i odredbama koje.se odnose na disciplinsku odgovornost državnog službenika i namještenika, a koje su predviđene čl. 94 do 101 Zakona.

# **ANALIZA STANJA**

**2.1. Dostignuća i izazovi implementacije Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala (2010-2014.)**

Tokom trajanja Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala (2010-2014.) izrađeno je devet izvještaja o realizaciji mjera iz akcionih planova za sprovođenje Strategije. Akcioni planovi su donijeti za periode 2010-2012. i 2013-2014.

Deveti izvještaj o realizaciji mjera iz Akcionog plana za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala obuhvatio je rezultate i analizu aktivnosti za period 1. jula do 31. decembra 2014. godine. Od ukupno 230 mjera, sve mjere su dospjele za realizaciju, s obzirom na to da je period jul-decembar 2014. godine posljedni izvještajni period koji Strategija i Akcioni plan obuhvataju. U izvještajnom periodu realizovano je 136 mjera (59,13%). Istovremeno, djelimično realizovanih mjera ima 68 (29,57%), a 26 mjera nije realizovano (11,3%).

Procentualno posmatrano, najveći stepen realizacije u broju realizovanih dospjelih mjera ostvaren je u poglavljima: Preventivni mehanizmi za suzbijanje korupcije u policiji i Privatni sektor (po 100%), Prevencija u oblasti Organizovani kriminal (85,71%), Koordinacija i razmjena podataka (80%), Preventivni mehanizmi za suzbijanje korupcije u pravosudnim organima i Javne nabavke (po 71,43%), Zaštita lica koja prijavljuju korupciju i Lokalna samouprava (po 66,67%), Obrazovanje (64,29%), Civilno društvo, mediji i sport (63,64%), Regionalna i međunarodna saradnja u oblasti Organizovani kriminal i Krivično gonjenje i oduzimanje nezakonito stečene imovine (po 62,5%), Tržište kapitala (60%), Integritet (57,14%), Urbanizam (54,55%), Javne finansije (53,85%), i Najčešći pojavni oblici u oblasti Organizovani kriminal i Kontrolna uloga Skupštine i implementacija međunarodnih instrumenata i standarda (po 50%).

Najveći procenat djelimično realizovanih mjera ostvaren je u poglavljima: Državna imovina (66,67%), Finansiranje političkih partija i izborni procesi (58,33%), Sprečavanje sukoba interesa (57,14%), Najčešći pojavni oblici u oblasti Organizovani kriminal (43,75%), Slobodan pristup informacijama i Tržište kapitala (po 40%), Javne finansije (38,46%) i Regionalna i međunarodna saradnja u oblasti Organizovani kriminal (37,5%).

Posmatrano po oblastima, najveći stepen realizacije mjera ostvaren je u oblasti Prevencija korupcije u organima za sprovođenje zakona, gdje je realizovano 78,38%, a djelimično realizovano 18,92% mjera. U ovoj oblasti samo je jedna dospjela mjera ocijenjena kao nerealizovana (2,7%). U oblasti Organizovani kriminal realizovano je 65% mjera, dok je djelimično realizovanih 30%, u Oblastima od posebnog rizika realizovano je 54,32%, a djelimično realizovano 24,69%, i u oblasti Prioriteti na suzbijanju korupcije na političkom i međunarodnom planu stepen realizovanih mjera je 51,39%, a djelimično realizovanih 40,28%.

Značajno je istaći da u deset poglavlja ne postoji ni jedna potpuno nerealizovana mjera: Preventivni mehanizmi za suzbijanje korupcije u policiji, Preventivni mehanizmi za suzbijanje korupcije u pravosudnim organima, Privatni sektor, Sprečavanje sukoba interesa, Zaštita lica koja prijavljuju korupciju, Državna imovina, Tržište kapitala, Koordinacija i razmjena podataka, kao i dva poglavlja u oblasti Organizovani kriminal: Prevencija i Regionalna i međunarodna saradnja. Takođe, u tri poglavlja je više od dvije mjere nerealizovano – u poglavlju Proces privatizacije je šest mjera koje nijesu realizovane (37,5%), a po tri nerealizovane mjere su u poglavljima Obrazovanje (21,43%) i Zdravstvo (23,08%).

*Grafički pregled realizacije dospjelih i nedospjelih mjera akcionog plana za sprovođenje strategije borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala za preriod 2013-2014, po oblastima:*

**Stepen realizacije mjera na kraju važenja Strategije (od ukupno 72 mjere iz ove oblasti)**

**Stepen realizacije mjera na kraju važenja Strategije (od ukupno 81 mjere iz ove oblasti)**

**Stepen realizacije mjera na kraju važenja Strategije (od ukupno 37 mjera iz ove oblasti)**

Usvajanjem Devetog izvještaja zaokružen je period važenja Strategije i AP za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala. Kako je jedan dio mjera iz AP za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, shodno nalazima Devetog izvještaja, ostao nerealizovan ili djelimično realizovan, Vlada CG je Zaključkom od 30. aprila 2015. obavezala nadležne organe da do kraja 2015. godine realizuju navedene mjere i aktivnosti iz Strategije i AP i da po ustaljenoj proceduri, informacije o tome dostave Upravi za antikorupcijsku inicijativu. Na osnovu informacija nadležnih organa, sačinjen je izvještaj o nerealizovanim i djelimično realizovanim mjerama iz Devetog izvještaja i njihovoj eventualnoj realizaciji do kraja 2015. godine.

Izvještaj se odnosi na 94 mjere koje su u Devetom izvještaju NK ocijenjene kao nerealizovane (26 mjera) ili djelimično realizovane (68 mjera) i obuhvata informacije o sprovođenju tih mjera u 2015. godini. Od ovog broja, u toku 2015. godine unaprijeđen je stepen realizacije 44 mjere.

Struktura 94 mjere iz ovog izvještaja je sljedeća: 10 mjera nije realizovano (10,64%), 50 mjera je djelimično realizovano (53,19%), dok su u toku 2015. godine realizovane 34 mjere (36,17%).

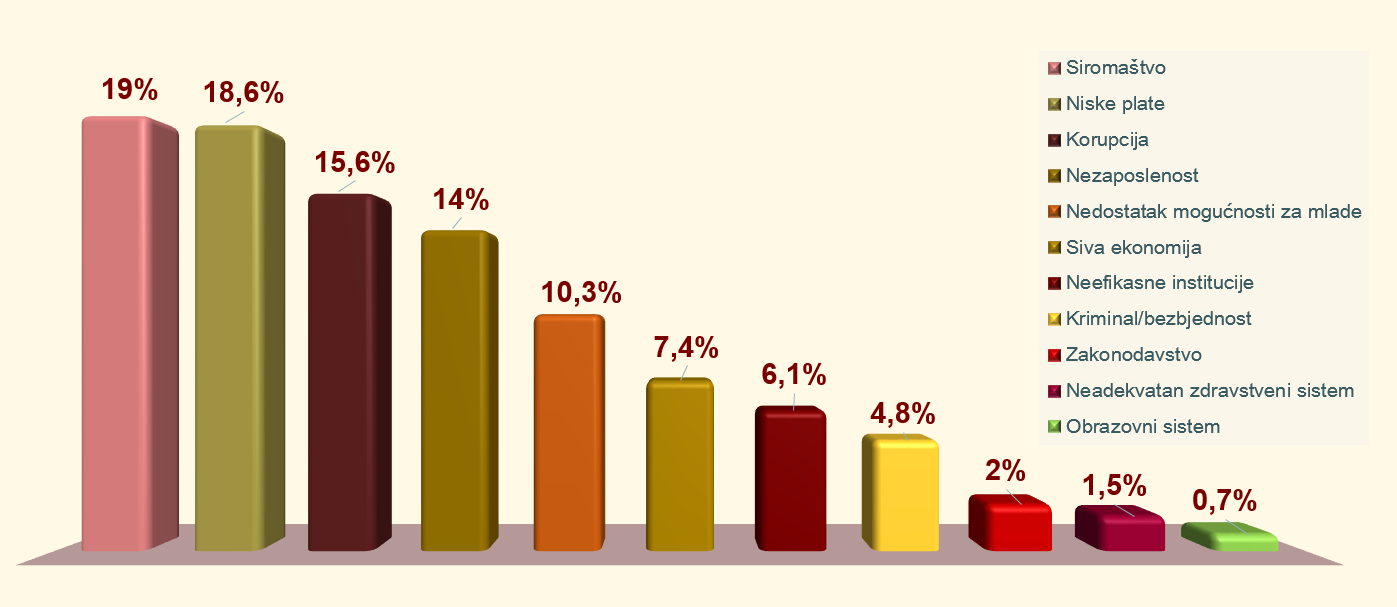
Kada je u pitanja statistika svih 230 mjera iz AP, uključujući mjere koje su u Devetom izvještaju NK ocijenjene kao realizovane, ukupan broj realizovanih mjera je 170 (73,91%), djelimično realizovanih mjera ima 50 (21,74%), a 10 mjera nije realizovano (4,35%).

* 1. **Analiza postojećeg stanja**

Crna Gora, kao i ostale zemlje, nije imuna na pojavu i negativne implikacije pojavnih oblika korupcije. Kreiranjem i sprovođenjem politika zasnovanih na izradi i implementaciji strateških dokumenata, zasnovanih na međunarodnim metodologijama, organi obavještajnog bezbjednosnog sektora prepoznali su opasnosti koje po cjelokupan društveno pravni poredak predstavljaju savremeni pojavni oblici korupcije. Čak šta više, korupcija je u dužem vremenskom periodu infiltrirana u državne strukture i rasprostranjena je u mnogim oblastima, a što se navodi i u izvješatajima Evropske komisije o Crnoj Gori.

Razvojno-istorijski posmatrano visoko i široko rasprostranjena korupcija u Crnoj Gori uzrokovana je sistemsko-institucionalnim faktorima, kao što su karakter političkog sistema; tranziciono uslovljena kriza; neuređen državni intervencionizam u uslovima međunarodnih sankcija i ratnog okruženja; neadekvatno uređen proces privatizacije; neusklađen, nepotpun i nekoherentan pravni sistem; neregulisani i pravnim barijerama podsticani monopoli u privredi; nedovoljno efikasni mehanizmi političke i krivične odgovornosti; nedovoljno razvijena svijest o štetnosti izbjegavanja fiskalnih obaveza prema državi.

Korupcija je i dalje pitanje koje izaziva zabrinutost u Crnoj Gori, što dovodi u pitanje povjerenje javnosti u državne institucije i politički život. Po rezultatima istraživanja javnog mnjenja koje je na kraju 2023. godine sprovedeno za potrebe ASK, korupcija je, uz siromaštvo i niske plate, percipirana kao naizraženiji društveni problem u Crnoj Gori:



U izvještaju Transparency International-a za 2023. godinu, objavljenom 30. januara, Crna Gora je svrstana na 63. mjesto liste kojom je obuhvaćeno 180 zemalja svijeta, sa indeksom percepcije korupcije (CPI) 46. Po tom parametru, jedina je država Zapadnog Balkana bolja od svjetskog prosjeka (43).

U odnosu na prošlogodišnji izvještaj, koeficijent Crne Gore je uvećan za jedan indeksni poen, a položaj je za dvije pozicije bolji.

Indeks percepcije korupcije, koji je TI prvi put objavio 1995, na godišnjem nivou rangira države po njihovom percipiranom nivou korupcije u javnom sektoru, u skladu sa stručnim procjenama i istraživanjima javnog mnjenja. Prema usvojenoj metodologiji, 100 predstavlja najniži, a 0 najviši nivo percipirane korupcije.

„Pravda i efikasna vladavina prava su od suštinskog značaja za sprečavanje i zaustavljanje korupcije i na nacionalnom i na međunarodnom nivou. Oni čine kamen temeljac demokratije i predstavljaju oličenje pojmova pravičnosti i odgovornosti. Nekažnjivost za korupciju – kada se ljudi koji zloupotrebljavaju svoju moć ne suočavaju sa posljedicama za štetu koju čine – suština je nepravde i neuspjeha vladavine prava“, navedeno je u zvaničnom saopštenju TI.

U poređenju sa državama Zapadnog Balkana, Crna Gora je u izvještaju TI ispred Sjeverne Makedonije (76. pozicija, CPI 42), Kosova (83. mjesto, CPI 41), Albanije (98. na listi, CPI 37), Srbije (104, CPI 36), te Bosne i Hercegovine (108, CPI 35). Naša država ima bolji indeks percepcije korupcije i od dvije članice Evropske unije, Bugarske (67. mjesto, CPI 45) i Mađarske (76. mjesto, CPI 42), a poravnata je sa Rumunijom.

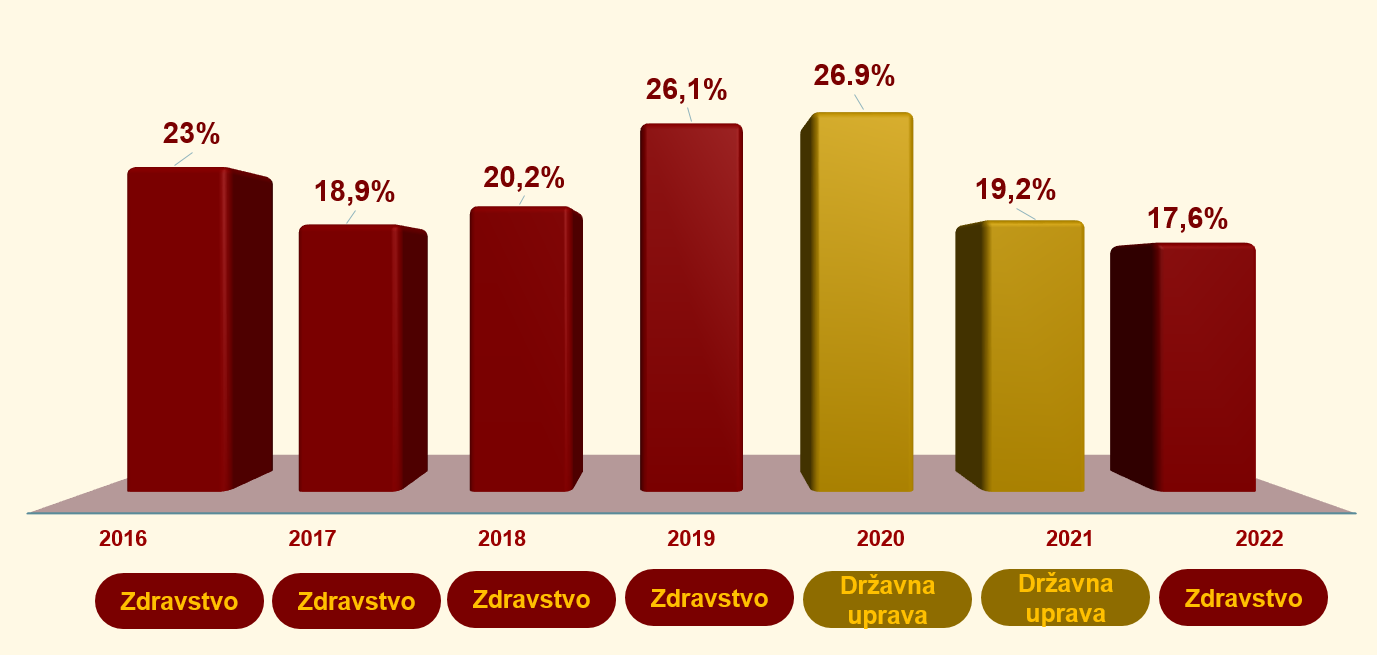
Crna Gora je prvi put obuhvaćena istraživanjem 2007. godine, kada je zauzimala 84. poziciju, sa indeksom 3.3 (33 prema sadašnjoj metodologiji).

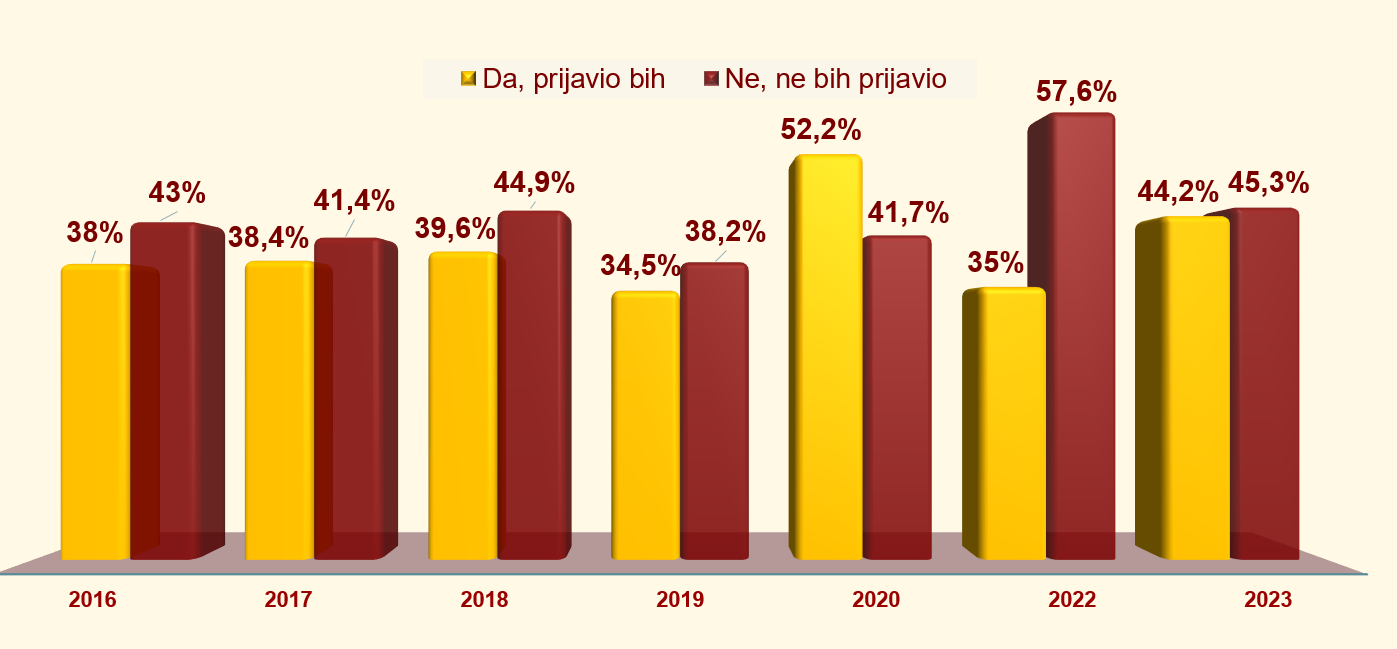
Pored toga, u Crnoj Gori je posljednjih godina urađen niz istraživanja, anketa i analiza o fenomenu korupcije u različitim sektorima. Navedena istraživanja i preporuke koje iz njih proizilaze predstavljaju osnovu za organizovano i permanentno planiranje antikorupcijskih aktivnosti u različitim oblastima.

ASK od osnivanja 2016. godine na kraju svake kalendarske godine sprovodi istraživanja javnog mnjenja kojima se, osim upoznatosti sa radom institucije, mjere stavovi javnosti o korupcije.

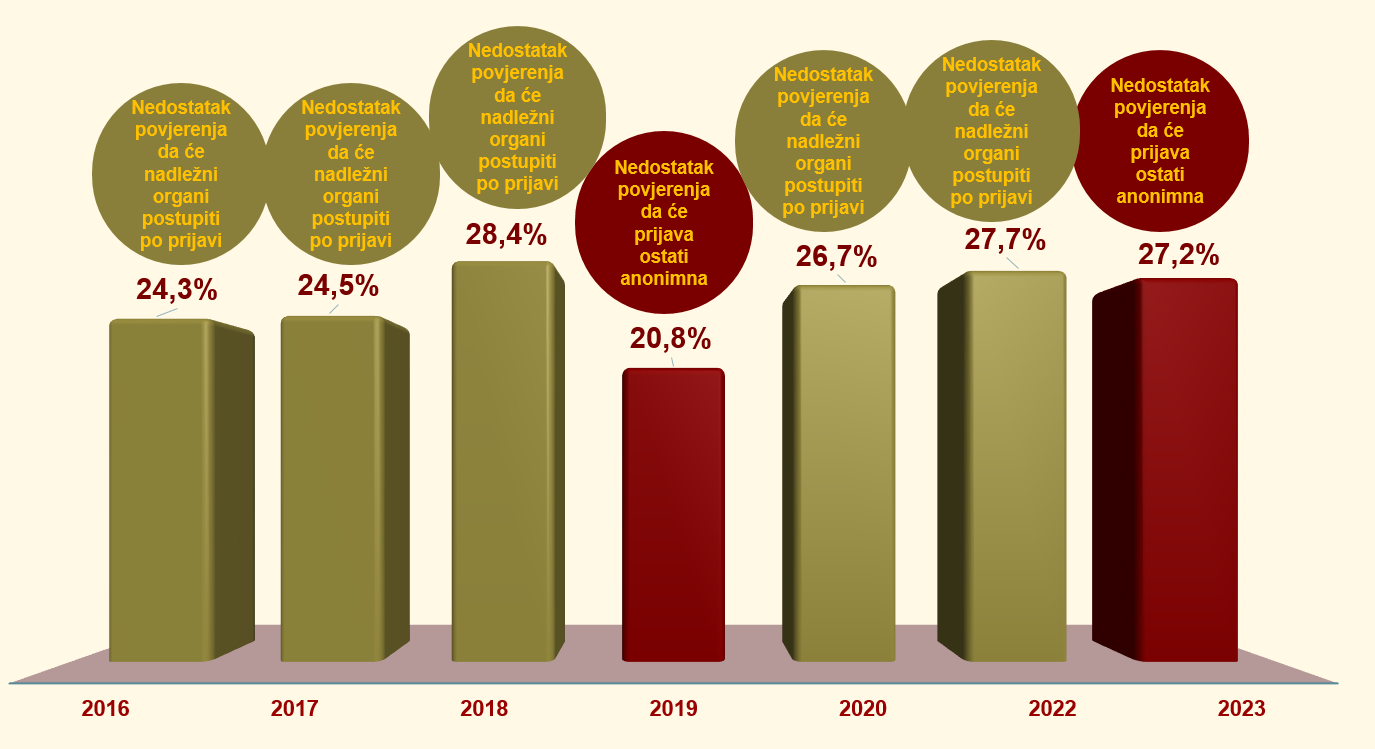
U nastavku je poređenje stavova javnosti o korupciji u istraživanjima javnog mnjenja od 2016. do 2023. godine.

Na pitanje u kojim oblastima/institucijama je korupcija najzastupljenija, ispitanici najviše percipiraju zdravstvo i državnu upravu:

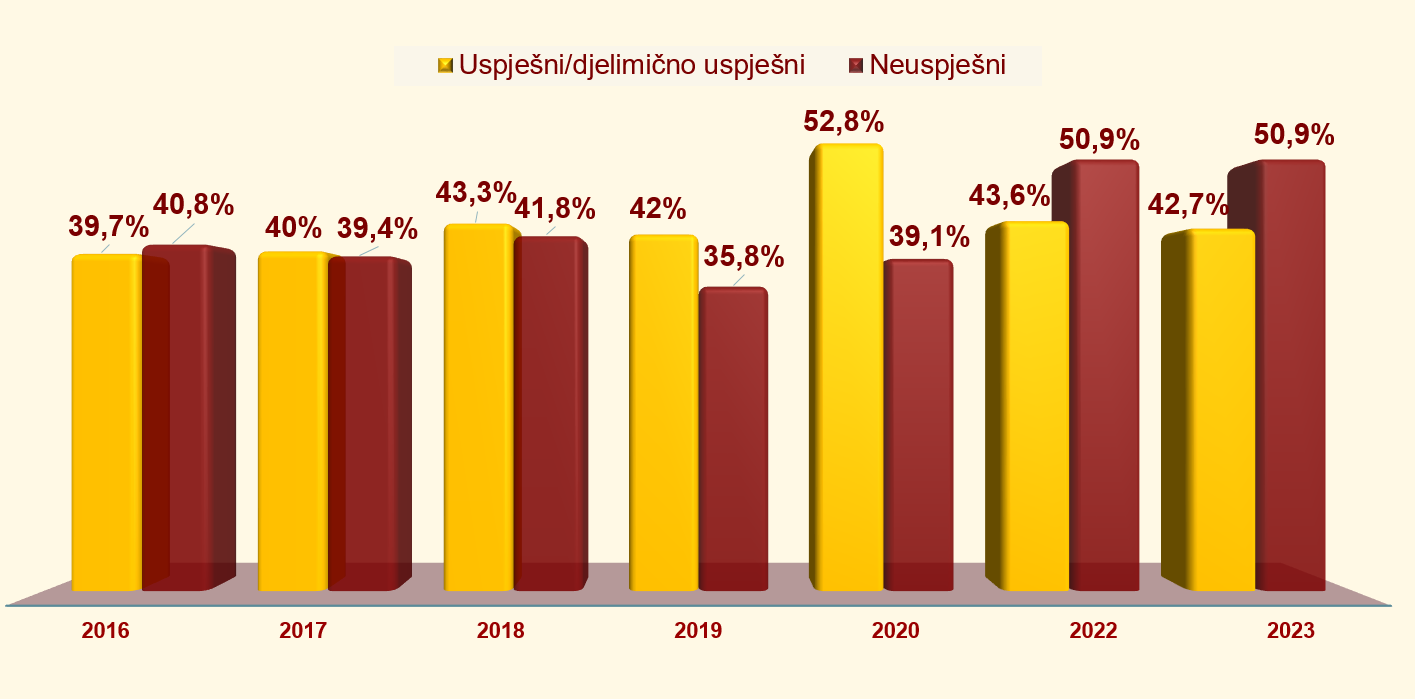


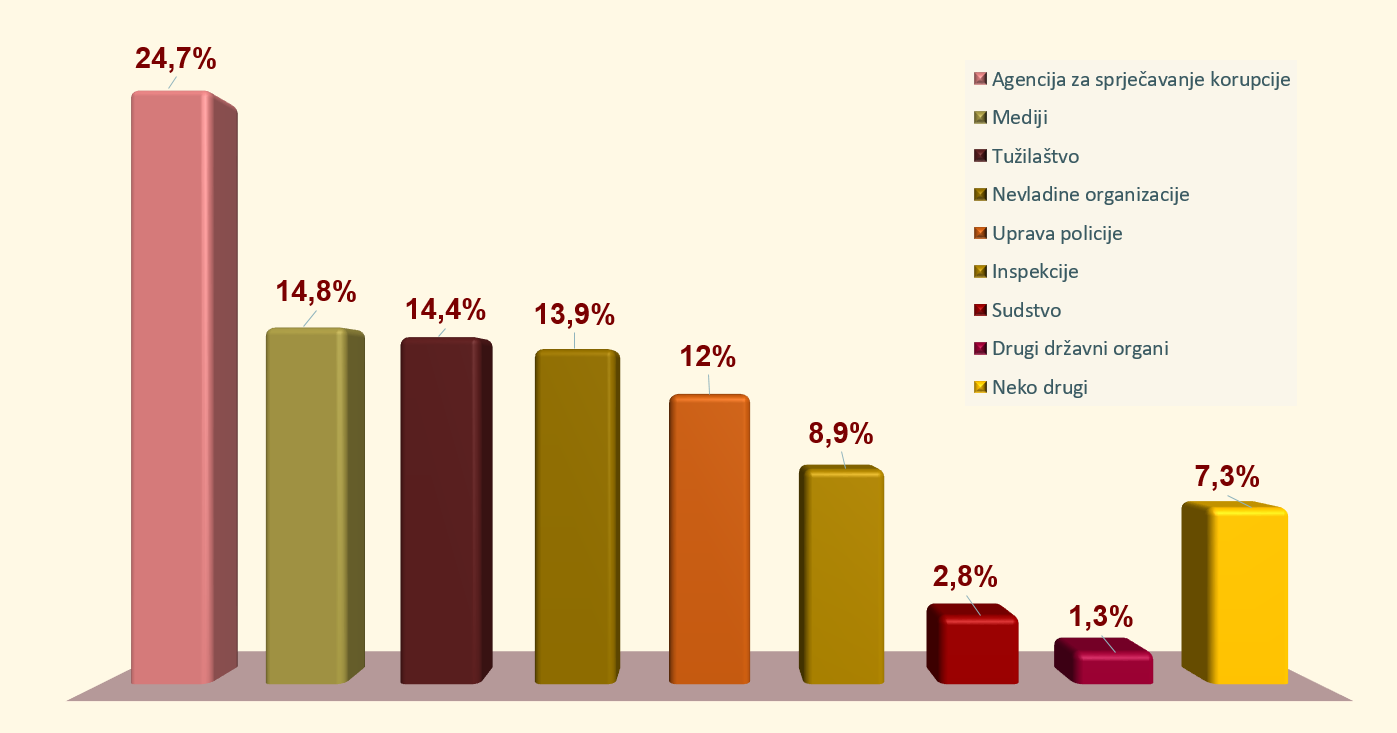
Na pitanje: „Da li biste, u slučaju, da dođete do informacije/a o korupciji, iz ličnog i/ili tuđeg iskustva, prijavili taj slučaj?“, istraživanja pokazuju da je više onih koji ne bi prijavili korupciju u odnosu na one koji ne bi prijavili.

Kao glavne razlozige zbog kojih ne bi prijavili korupciju, anketirani građani navode, u prvom redu, Nedostatak povjerenja da će nadležni organi postupiti po prijavi i nedostatak povjerenja da će prijava ostati anonimna:



Ocjenjujući uspješnost i efilasnost dosadašnjih napora nadležnih institucija u borbi protiv korupcije, u posljednja dva istraživanja većina ispitanika smatra da nijesu bili uspješni.



****U 2023. godini, ASK je prvi put postavila pitanje: “Ko je, prema Vašem mišljenju, najviše doprinio borbi protiv korupcije u Crnoj Gori?“. Najveći broj ispitanika odlučio se za ASK, zatim slijede mediji, tužilaštvo, NVO sektor, Uprava policije...

Crna Gora je članica GRECO-a od juna 2006. godine i prošla je peti krug evaluacije sa fokusom na različite teme u vezi sa sprečavanjem i borbom protiv korupcije. Prilikom zaključivanja procedura usklađenosti, 86% preporuka iz prvog, drugog, trećeg i četvrtog kruga evaluacije je u potpunosti sprovedeno. Postupak usklađivanja u vezi sa četvrtim krugom evaluacije koji obuhvata poslanike, sudije i tužioce okončan je decembra 2019. godine, pri čemu je osam od jedanaest preporuka ispunjeno na zadovoljavajući način, a jedna je ostala djelimično ispunjena.

GRECO je usvojio Izvještaj o V krugu evaluacije za Crnu Goru, u kome je navedeno da se opšta politika sprečavanja i borbe protiv korupcije u odnosu na lica sa najvišim izvršnim funkcijama (predsjednik, ministri, visoki zvaničnici i savjetnici) i policiju u Crnoj Gori sprovodi u okviru promjenjivog političkog konteksta nakon izbora 30. avgusta 2020. godine. Potrebno je ojačati povjerenje javnosti u institucije u pogledu sprečavanja i borbe protiv korupcije. Nedostaje globalna državna strategija u ovoj oblasti. U GRECO izvještaju istaknuto je da postoji potreba za snažnom političkom voljom da se usvoji proaktivniji pristup, uključujući sve vladine institucije, jer antikorupcijska politika ne može biti prepuštena isključivo Agenciji za sprečavanje korupcije (ASK), koja ima centralnu ulogu u sistemu. Takođe, navedeno je da policija je i dalje predmet političkih tenzija i njena operativna nezavisnost od neprikladnih uticaja treba da bude prioritet.

**Preporuke GRECO za Crnu Goru iz Izvještaja o V krugu evaluacije**

Imajući u vidu nalaze ovog izvještaja, **GRECO** je uputio Crnoj Gori ukupno **22 preporuke**, i to za centralne vlasti (Vlada) i vlasti za sprovođenje zakona (MUP i Policija).[[5]](#footnote-5).

**U dokumentu Svjetske banke iz juna 2021. godine** (Crna Gora Sistemska država - Dijagnostičko ažuriranje) navedeno je da građani su veoma zabrinuti zbog korupcije i korupcija se često navodi kao rizik od strane stranih investitora. U navedenom dokumentu se navodi da Freedom House je 2020. godine snizio Crnu Goru sa "polukonsolidovane demokratije" na "hibridni režim", ukazujući na nezavisnost pravosuđa, medijske slobode i korupciju kao ozbiljan problem.

Suprotstavljanje korupciji je obaveza svih organa za sprovođenje zakona, pri čemu se kao ključne komponente moraju potencirati izrada strateških dokumenata sa jasno definisanim ciljevima i mjerama i radnjama koje se sprovode **na međuagencijskom i međunarodnom nivou, koji zahtijeva multidisciplinarni, integrisani i cjeloviti pristup i dodatan napor i angažovanje svih činilaca kako bezbjednosnog sektora, tako i svih grana vlasti.**

Zaštita zviždača - osobe koje prijavljuju nepravilnosti i sumnje na prevaru ili korupciju zaštićene su odredbama zakona o sprječavanju korupcije, kojim je regulisan postupak podnošenja prijave zviždača, način rješavanja po istoj kao i postupak po zahtjevu za zaštitu zviždača. U toku su izmjene Zakona kojima će se navedene odredbe dodatno proširiti prava i obaveze zviždača, predvidjeti novi kanal prijavljivanja (javno objelodanjivanje), te osnažiti sistem sudske zaštite zviždača.

U okviru navedenih zakona, licu (zviždačima) koje prijavljuje ugrožavanje javnog interetsa koje upućuje na postojanje korupcije pruža se zaštita ukoliko mu je nanesena šteta, odnosno postoji mogućnost nastanka štete zbog podnošenja prijave, a naročito ako:

1) mu je ugrožen život, zdravlje i imovina;

2) mu je prestao radni odnos ili ukinuto ili promijenjeno radno mjesto ili promijenjen opis poslova i uslovi radnog mjesta na kojem je radio;

3) je prekinuta njegova poslovna saradnja raskidom ugovora o dijelu ili ugovora o poslovnoj saradnji;

4) je protiv njega pokrenut disciplinski postupak i izrečena disciplinska mjera;

5) mu je zabranjen pristup određenim podacima neophodnim za obavljanje radnih duţnosti;

6) su mu uskraćena sredstva rada koja je koristio; ili

7) je spriječeno njegovo napredovanje i stručno usavršavanje.

Transparency International je u okviru:,,*Principa najbolje prakse za javnost i privatne organizacije (koji je finansiran od strane EU)’*’ postavio ,,Interni sistem za uzbunjivanje’’ koji ima za cilj:

- osposobljavanje osoblja i drugih relevantnih zainteresovanih strana da govore o činjenju nezakonitosti;

- da omogući pravovremeno otkrivanje i brzo rješavanje počinjenih krivičnih djela, u okviru ili za račun određene organizacije;

- sprječavanje i umanjenje štete po organizaciju, uključujući pravnu odgovornost, ozbiljne finansijske gubitke i trajnu štetu po reputaciju koja rezultira smanjenje povjerenja javnosti, omogućavajući rano otkrivanje i sprečavanje nepravde; i

- sprečavanje i umanjenje štete po javni interes, uključujući javno zdravlje.

Značajna većina preduzeća doživljava sistem javne uprave kao neefikasan i nedjelotvoran - iako je to nešto češće na centralnom u odnosu na lokalni nivo. Uprkos ovim negativnim stavovima, samo oko 20 posto preduzeća navelo je da se prošle godine srelo sa situacijom u kojoj je očekivano ili traženo mito i korupcija. Međutim, 40 odsto preduzeća smatra da mito i korupcija utiču na njih, a većina ima negativan stav o djelotvornosti antikorupcijskih institucija. Čini se da je korupcija oblast gdje preduzeća vide najmanje poboljšanja u proteklih deset godina [[6]](#footnote-6)



**Percepcija rada pravosudnih organa u Crnoj Gori**

Kao najveći problem u radu sudstva i tužilaštva, građani ističu korupciju i uticaj politike. Naime, u radu sudova, građani na prvom mjestu ističu uticaj politike (39,9%) a **na drugom mjestu navode korupciju** (23,4%), na trećem trajanje postupka (13,9%) dok 9,9% građana smatra da nema problema u radu sudova. Kada je riječ o radu tužilaštva, građani kao problem **na prvom mjestu navode korupciju** (38%), na drugom uticaj politike (27,8%) a na trećem trajanje postupka (14,2%) dok 9,9% građana ne zna koji je najveći problem u radu tužilaštva.

U javnosti je izražena negativna percepcija uticaja na rad sudija i tužilaca i procesa njihovog napredovanja. Skoro dvije trećine građana (62%) smatra da se sudije ne biraju i ne napreduju na osnovu stručnosti, dok je 32% suprotnog stava. Sličan je stav građana o pitanju napredovanja tužilaca, tj. 61% građana smatra da se tužioci u Crnoj Gori ne biraju i ne napreduju na osnovu stručnosti, dok 32% misli suprotno.

Građani koji smatraju da napredovanje sudija ne zavisi od stručnosti, smatraju da ono zavisi najviše od političkih veza (41,3%), od rođačkih i prijateljskih veza (35,8%) i od povezanosti sa čelnim ljudima u pravosuđu (23,8%).

Kada je riječ o tužiocima, skoro polovina građana (49,2%) koji smatraju da napredovanje tužilaca ne zavisi od njihove stručnosti, smatra da njihovo napredovanje zavisi od rođačkih i prijateljskih veza. Da napredovanje tužilaca zavisi od političkih veza smatra 37,2%, a 15,5% građana smatra da zavisi od povezanosti sa čelnim ljudima u pravosuđu. Takođe, više od polovine građana (56,9%) smatra da tužilaštvo ne odlučuje nezavisno koga će krivično goniti, dok 34,5% misli da tužilaštvo o tome odluku donosi nezavisno, a 8,7% građana nema stav po ovom pitanju.[[7]](#footnote-7)

Sudije i tužioci su po zakonu obavezni da prijave svoju imovinu. Međutim, provjera imovinskih izjava od strane Agencije za borbu protiv korupcije (ASK) ograničena je na provjeru poštovanja zakonske obaveze podnošenja takvih prijava, što može rezultirati samo upravnim i prekršajnim postupcima. Nadležnosti ASK u vezi sa verifikacijom izjava o imovini treba da se ojačaju kako bi se obezbijedio efikasan sistem za prijavljivanje imovine. Disciplinska praksa Sudskog i Tužilačkog savjeta u sankcionisanju sudija i tužilaca zbog nedostavljanje tačnih i potpunih podataka o imovini i prihodima Agenciji za borbu protiv korupcije nije dosljedna i dovodi u pitanje efikasnost ovog preventivnog mehanizma. Disciplinska komisija Sudskog savjeta nije sankcionisala nijednog sudiju zbog nedostavljanja imovinskih iskaza, dok je Disciplinska komisija Tužilačkog savjeta kaznila tužioce koji ne poštuju obaveze smanjenjem plate za 20%.[[8]](#footnote-8)

Nešto manje od polovine građana (44,5%) uglavnom ima pozitivan opšti stav kada je riječ o Državnom tužilaštvu Crne Gore. Tokom istraživanja 2020. godine čak 43,6% ispitanika je istaklo da ima uglavnom negativan stav o Državnom tužilaštvu, dok je prilikom ovogodišnjeg istraživanja taj broj smanjen na 12,3% ispitanika. U populaciji mladih (18-25 godina) više od polovine ispitanika nema definisan stav o Državnom tužilaštvu Crne Gore. U posljednjih 12 mjeseci čak 41,3% ispitanika primijetilo je uglavnom promjene na bolje u radu Državnog tužilaštva, dok 47,8% ispitanika nije primijetilo nikakve promjene u radu državno-tužilačke organizacije. Tokom istraživanja koje je sprovedeno 2020. godine svega 17% ispitanika je primijetilo promjene na bolje u radu Državnog tužilaštva u istom vremenskom period.

U Vrhovno državno tužilaštvo uglavnom vjeruje 42,6% ispitanika, dok 21,6% uglavnom ne vjeruje ovoj instituciji. Kada je riječ o Specijalnom državnom tužilaštvu, 19% ispitanika je iskazalo stav da uglavnom ne vjeruje ovoj instituciji, dok je 42,7% istaklo da uglavnom vjeruje Specijalnom državnom tužilaštvu. Gotovo trećina ispitanika istaklo je pozitivan stav u odnosu na transparentnost tužilaštva (2020: 50,4%). Ipak, više od polovine ispitanika (50,5%) smatra da je državno tužilaštvo uglavnom otvoreno i pristupačno. Ovi rezultati predstavljaju dobru osnovu za nastavak aktivnosti usmjerenih prije svega na promociju otvorenosti i pristupačnosti osnovnih državnih tužilaštava kao kancelarija sa kojima građani imaju neposredan kontakt.

Nešto manje od polovine ispitanika (46,4%) smatra da se Državno tužilaštvo uglavnom uspješno bori sa korupcijom, dok 42,9% ispitanika smatra da se tužilaštvo ne bori uspješno protiv korupcije.[[9]](#footnote-9)

**Percepcija u borbi protiv korupcije u policiji[[10]](#footnote-10)**

Misija OEBS-a u Crnoj Gori je sprovela istraživanje Percepcije Policije u Crnoj Gori (istraživanje je sprovedeno u 2023. godini).

U 2023. godini, najveći konsenzus među ispitanicima postoji oko tvrdnje da “Policajac mora da ima lični i profesionalni integritet”, sa saglasnošću od 85.4%, iako je to pad od 2.7 procentnih poena u odnosu na 2022. godinu, gdje je saglasnost bila 88.1%. Tvrdnja da “Policajac mora da poštuje ljudska prava” takođe drži visoko mjesto sa saglasnošću od 83.5%, no doživljava pad od 7.7 procentnih poena u odnosu na prethodnu godinu. **69.7% ispitanika smatra korupciju izraženim problemom**, što predstavlja smanjenje u percepciji korupcije kao izraže nog problema od 10.4 procentnih poena u odnosu na 2022. godinu. Kada se sagledaju stavovi građana o potencijalnoj umiješanosti pripadnika policije u korupciju u Crnoj Gori u 2023. godini, vidimo da 54% ispitanika vjeruje da je određeni broj policajaca umiješan u korupcije. Ukupno 39% ispitanika smatra da se policija bori uspješno protiv korupcije, što je za čak 7 procentnih poena više u odnosu na prethodnu godinu. 16.4% ispitanika je potvrdilo da su čuli za konkretne aktivnosti suzbijanja korupcije unutar policije, što predstavlja povećanje od 5.2 procentnih poena u odnosu na 2022. godinu, gdje je taj procenat bio 11.2%. 72.3% građana smatra da političari na državnom nivou imaju uticaja na rad policije. Tri najprepoznatljivije osobine crnogorskih policajaca su pristojnost (71.6% ispitanika), komunikativnost 70,5% ispitanika) i spremnost da pomognu (68,2% ispitanika). 81.2% ispitanika smatra da su muškarci i žene podjednako sposobni za obavljanje policijskog posla, što je na nivou iz 2022.godine. 58.2% ispitanika se smatra informisanim o radu policije, što je za 8 procentnih poena veće nego u 2022.godini. Među razlozima zbog kojih ispitanici nisu ili su samo djelimično informisani o radu policije u 2023. godini, tri sa najvećim procentima su: „Policija je zatvorena institucija i ne pruža dovoljno informacija“ – 49.6%, „Ne interesuje me ta tema“ – 48% i „Nema dovoljno informacija u medijima“ - 47.3%. Građani se o radu crnogorske policije najčešće informišu putem Internet portala - 39%, što je porast od 5.8 procentnih poena u odnosu na 2022. godinu, kada je 33.2% ispitanika koristilo internet portale. Borba protiv organizovanog kriminala i dalje predstavlja glavnu temu o kojoj bi građani željeli da imaju više informacija (67.9% ispitanika koji žele više informacija, iako je to blagi pad u poređenju sa 68.8% u 2022. godini. 23.7% ispitanika smatra da imaju pristup dovoljnoj količini informacija o načinima regrutacije za rad u Policiji, što je porast od 5.5 procentnih poena u odnosu na 2022. godinu kada je to iznosilo 18.2%.

Poseban akcenat je neophodno staviti na stvaranje „alata“ koji integrišu pomenutu potrebu za modernizacijom pružanja javnih usluga građanima, sa jedne strane, i unapređenje i efikasno sprečavanje koruptivnih radnji kroz sprovođenje i kontrolu zakonskih obaveza građana. Kada je riječ o ovoj problematici postoji veliki prostor za napredak u sprovođenju nadležnosti Uprave policije gdje je neophodno implementirati dvije aktivnosti.

Prva, se odnosi na postizanje efikasnije kontrole i neposrednijeg regulisanja saobraćaja na putevima, u vidu kontrole vozača i vozila, neophodno je razviti sistem elektronskog prekršajnog naloga. On bi omogućio saobraćajnoj policiji elektronsko pisanje prekršajnih naloga na terenu, njihovu automatsku detekciju u Upravi policije, obradu, automatsko kreiranje zahteva i prekršajne prijave. Uz smanjenja mogućnosti korupcije, građani bi u svakom trenutku mogli da provjere da li postoji prekršaj koji je povezan sa njihovim matičnim brojem, a veliki broj policijskih službenika bi bio u mogućnosti da se bavi drugim aktivnostima koje se tiču povećanja bezbednosti saobraćaja.

Druga, se odnosi na tzv. "javni rizik" stradanja u saobraćajnim nezgodama. Naime, u petogodišnjem periodu, od 2017. do 2021. godine, s obzirom na broj poginulih lica u saobraćajnim nezgodama u odnosu na broj stanovnika, u Crnoj Gori je blizu 90 poginulih na milion stanovnika, što je svrstava na predzadnje mjesto u Evropi. Najvažnji razlozi za ovako katatsrofalne podatke, su dotrajalost i tehnička neispravnost vozila zbog slabe kupovne moći građana, kao i neadekvatna efikasnost kontrole i sprovođenja standarda u obaveznom tehničkom stanju ovih automobila. Stoga, neophodno je uvođenje sistema kontrole koji bi povećao efikasnost iste i suzbio korupciju prisutnu prilikom vršenja tehničkih pregleda unifikacijom rada privrednih društava ovlašćenih za vršenje tehničkog pregleda vozila i digitalizaciju procesa vršenja tehničkog pregleda vozila, obezbeđivanje jedinstvene baza podataka, kontrolu rada tehničkog pregleda i povezivanje i razmena podataka sa drugim sistemima. Isto bi obezbijedilo da Uprava policije ima ispravne i blagovremene podatke o tehničkom stanju svih vozilima prije registracije, što bi značajno uticalo na suzbijanje korupcije i unapređenje sigurnosti na putevima pa bi isto dovelo do smanjenja gore navedenih negativnih podataka.

Kao ciljevi koje treba dostići u svrhu smanjenja korupcije i rizika od korupcije u Policiji su:

- Uspostavljanje normativnog okvira i tehničkih uslova za kontrolu imovine i životnog stila policijskih službenika, članova njihove porodice i njima bliskih lica;

- Jačanje integriteta zaposlenih u Ministarstvu unutrasnjih poslova kroz obuke prilikom zasnivanja radnog odnosa i organizovanje obuka tokom službe;

- Stručno usavršavanje policijskih službenika koji su na poslovima borbe protiv visoke korupcije i finansijskih istraga;

- Stvaranje tehničkih uslova za rad jedinice u okviru Ministarastva unutrasnjih poslova koja se bavi kontolom zaposlenih u Ministarastvu unutrasnjih poslova i Policiji;

- Stravaranje tehničkih uslova za postizanje efikasnije kontrole i neposrednijeg regulisanja saobraćaja na putevima, u vidu kontrole vozača i vozila, kroz razvijanje sistema elektronskog prekršajnog naloga, kao i uvođenje sistema kontrole koji bi povećao efikasnost i suzbio korupciju prisutnu prilikom vršenja tehničkih pregleda vozila.

**Oduzimanje imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću**

Već duži niz godina naš nacionalni pravosudni sistem suočen je sa složenim oblicima kriminaliteta koji kako po svojoj sadržini, tako i po formi, prevazilazi nacionalne granice i sa sobom nosi elemente organizovanog, privrednog, finansijskog i kriminala sa elementima korupcije. Cilj koji imaju počinioci takvih kriminalnih radnji jeste njihova što jača pozicija u materijalnom smislu, tako da se njihove odluke za počinjenje krivičnih djela iz ovih oblasti uglavnomi zasnivaju na sticanju imovinske koristi velikih razmjera.

U tom smislu, pitanje oduzimanja imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću svakako zauzima jedno od centralnih mjesta sa stanovišta najdjelotvornije borbe protiv ovih oblika kriminala, jer ukoliko obezbijedimo djelotvoran, a ne kvaziformalan sistem oduzimanja imovinske koristi, omogućićemo, sa jedne strane, povratak jednakosti u distribuciji materijalnih dobara u društvu, dok će se, sa druge strane, pojedinci i kriminalne organizacije lišiti osnovne poluge koja h pokreće za činjenje novih krivičnih djela. Jednostavno rečeno, na ovaj način države nastoje ponovno uspostaviti poredak prije počinjenja krivičnog djela.

Razne procjene i istraživanja koja su rađena na međunarodnom nivou govore nam o enormnoj materijalnoj dobiti koja se ostvaruje ovim putem, pri čemu samo jedan mali dio uspije da se identifikuje, a još manji dio da se oduzme, bilo privremeno bilo trajno, u nekoj vrsti postupka. Procjene Europola su da se negdje do milijardu eura, kako u materijalnim dobrima, tako i u novcu, na evropskom nivou na ovaj način zarađuje, a samo jednocifren procenat takve koristi se uspije i oduzeti. Dakle, imamo veliki jaz i disproporciju između ostvarene imovine koja sa sobom nosi karakter nezakonitosti u njenom pribavljanju i njenog dijela koji se identifikuje, sa jedne strane, i onoga što se uspije oduzeti, sa druge strane.

Nemamo dovoljne rezultate na polju trajnog oduzimanja imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću. Veći uspjeh je postignut na polju zamrzavanja i zapljene imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću, pa je stoga potrebno uložiti kako intelektualne i stručne, tako i kadrovski potkrijepljene napore uz adekvatne obuke državnih tužilaca, kako bi da se približili uređenom sistemu država za oduzimanje ovakve vrste imovinske koristi. U tom smislu, potrebno je raditi na preduzimanju brojnih aktivnosti koje će najprije unaprijediti zakonski i procesni sistem do nivoa potrebnog kvaliteta, a onda ga i usavršiti, bez obzira na razlike i tumačenja koja postoje, kako u pravnoj prirodi samog instituta, tako i njegovom zakonskom uređenju, prisutnim i već postojećim modalitetima dokazivanja postojanja imovinske koristi nezakonitog porijekla.

Mjera oduzimanja imovine i imovinske koristi koja proističe iz nezakonitih djelatnosti ima karakteristiku da djeluje i u pravcu generalne, ali i specijalne prevencije. Treba imati na umu da se radi o mjeri koja se ne može podvesti pod krivične sankcije, ali na poseban, specifičan i efikasan način ostvaruje u određenom smislu iste svrhe koje imaju i krivične sankcije. Svojom preventivnom svrhom država, uz sve proceduralne zaštitne mjere iz sudske prakse Evropskog suda, može uticati na to da oduzeta imovina neće moći biti korišćena kod budućih kriminalnih radnji. Na ovaj način će se djelotvorno uticati na smanjenje učešća u kriminalnim aktivnostima pojedinaca, ali i sama atraktivnost za učešće u njima.

Posmatranjem pravne prirode instituta oduzimanja imovine u zemljama članicama Savjeta Evrope mogu se uočiti različiti pristupi. Prije svega, pristup u nacionalnim okvirima zavisi od niza faktora, ali ono što je zajedničko za uspješniji efekat u praksi jesu odlučnost i sinergija nacionalnih organa da se izbore sa ovom vrstom devijantnog ponašanja i smanje ukupnu prisutnost nezakonite dobiti u društvenom dohotku. Dakle, neophodna je čvrsta politička volja i stabilne i kredibilne državne institucije kako bi se pozitivni efekti ostvarili na praktičnom nivou. Niz međunarodnih institucija, među kojima je i Parlamentarna skupština Savjeta Evrope, pozvale su sve države da, između ostalog, obezbijede oduzimanje imovine nezakonitog porijekla i mimo odredaba krivičnog zakonodavstva.

Evropski sud uvijek naglašava široko polje slobodne procjene država članica, odnosno slobodu svake države da sama uredi svoje nacionalno zakonodavstvo i odabere odgovarajući model oduzimanja imovinske koristi, koji u skladu sa društveno-političkim stanjem i okolnostima u datoj državi, može iznjedriti najbolje rezultate. Implementacija određenog modela oduzimanja imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću u praksi i njeni rezultati zavisiće umnogome od spremnosti i volje same države i njenih organa da se uhvate u koštac sa različitim oblicima kriminaliteta i oduzmu nelegalno stečenu imovinska korist, i time obezbijede da se kriminal ne

isplati.[[11]](#footnote-11)

Crna Gora tek treba da usvoji izmjene i dopune Zakona o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću, koje će biti sačinjene kako bi se otklonile zakonske prepreke za oduzimanje imovine stečene kriminalom. Formirana je Radna grupa sačinjena od predstavnika relevantnih institucija, koji će raditi na izmjenama i dopunama Zakona.

Oduzimanje imovine ekvivalentne vrijednosti, u slučajevima kada se sama imovinska korist stečena krivičnim djelom ne može pronaći, još uvijek treba da se unese u zakonski okvir.

Iz navedenog kao cilj proizlazi da Crna Gora treba da značajno unaprijedi svoje kapacitete za praćenje, otkrivanje i konfiskaciju prihoda stečenih kriminalom, kako bi trajno pogodila finansijsku moć kriminalnih mreža. Kapaciteti za upravljanje zaplijenjenom imovinom i izbjegavanje gubitka njihove komercijalne vrijednosti takođe treba da budu ojačani.[[12]](#footnote-12)

**Kako korupcija utiče na zdravstveni sistem[[13]](#footnote-13)**

Ukupno gledano, korupcija u zdravstvenom sistemu Crne Gore ima negativan uticaj na finansijsko upravljanje u zdravstvu i može dovesti do značajnih finansijskih gubitaka. Ovdje su neki od načina na koji korupcija utiče na finansijske gubitke u zdravstvenom sistemu:

1. Nepotrebna potrošnja novca: Kupovina skupe opreme ili ljekova na temelju veza ili mita može dovesti do potrošnje novca na nepotrebne stvari.
2. Nepotrebni troškovi liječenja: Kada se plaća mito za prioritet u pružanju medicinskih zasluga ili nabavku ljekova
3. Smanjenje proračuna za zdravstvo: Kada se novac troši na koruptivne aktivnosti, to može dovesti do smanjenja finansijskih sredstava dostupnih za pružanje zdravstvene zaštite
4. Smanjenje investicija u zdravstvo: Kada se novac troši na koruptivne aktivnosti, to može dovesti do smanjenja investicija u medicinsku opremu, medicinska istraživanja i obrazovanje medicinskih stručnjaka.

Nepravedna raspodjela resursa, usluga i prilika, nepotizam, mito i drugi oblici korupcije dovode do smanjene efikasnosti i produktivnosti.

Loša reputacija zbog korupcije u zdravstvenom sistemu Crne Gore može dovesti do daljeg pogoršanja kvaliteta zdravstvenih usluga i do gubitka povjerenja pacijenata u sistem. Međutim, javno otkrivanje korupcije i preduzimanje mjera protiv odgovornih osoba može poboljšati povjerenje pacijenata u sistem i podstaknuti transparentnost i odgovornost u zdravstvenom sektoru.

Korupciju u zdravstvenom sistemu nije lako prepoznati, ali postoje neki znakovi koji bi mogli ukazati na to da se korupcija događa. Neki od tih znakova su:

1. - Neracionalno korišćenje resursa kada se određene medicinske usluge ili proizvodi često koriste iako nisu nužni
2. - Nepotrebni testovi i tretmani koji se nude pacijentu;
3. - Nepoštovanje protokola u zdravstvenoj zaštiti;
4. - Neujednačen tretman, kada se primijeti da se neki pacijenti tretiraju drugačije od drugih.

Borba protiv korupcije je ključna za održavanje finansijske stabilnosti i pružanje kvalitetne i pristupačne zdravstvene zaštite svim građanima Crne Gore.

U kontekstu prepoznavanja segmenata u javno zdravstvenom sistemu koji bi bili u riziku od korupcije, sljedeći ciljevi su strateški označeni:

- Monitoring realizacije projekata iz EU fondova u dijelu koji se odnosi na postupke sprovođenja tenderskih procedura što će biti postignuto realizacijom sveobuhvatnog elektronskog sistema nadzora svih fondova EU;

- Nadzor nad potrošnjom ljekova i praćenje tenderske procedure nabavke ljekova;

- Sprovođenje Godišnjeg plana redovnih kontrola (na primarnom,sekundarnom i tercijarnom nivou zdravstbene zaštite) od strane Komisije Ministarstva zdravlja za redovnu eksternu provjeru kvaliteta stručnog rada i pregled medicinske dokumentacije u zdravstvenim ustanovama;

- Realizacija vanrednih eksternih kontrola kvaliteta pružanja zdravstvene zaštite i pregled medicisnske dokumentacije u javnim i privatnim zdravstveni ustanovama, a na zahtjev fizičkih i pravnih lica ;

- Spovođenje preporuka i mjera izdatih od strane Komisije, u datim rokovima rokovima i praćenje spovođenja preporuka;

- Razvoj digitalizovanog sistema koji objedinjuje i automatizuje sve poslovne procese zdravstvenog sistema, smanjuju troškove, povećava efikasnost i pruža jasan uvid u sve aspekte poslovanja. Podržava sve interakcije između pacijenata i zdravstvene ustanove, unutar same zdravstvene ustanove i između zdravstvene ustanove i nadležnih institucija. Sistem treba konkretno odradjuje:

1. Unos pacijenata (njihovi podaci se povlače direktno sa Fonda) njihovo kretanje od trenutka dolaska do njihovog otpuštanja iz bolnice;

2. Hospitalnim pacijentima se otvara istorija bolesti u koju se skladište svi izvještaji, konsultacije, konzilijumi, operacione liste, laboratorija. Evidentiraju se usluge , utrošeni ljekovi i materijal koji se razdužuje na pacijenta. Za svakog pacijenta (hospitalnim i pacijentima sa poliklinike) kreira se e karton;

3. Ljekovi i potrošni materijal se trebuju preko Centralne apoteke.

**Analiza Zakona o sprječavanju korupcije**

U okviru Horizontalnog mehanizma za Zapadni Balkan i Tursku Evropske unije i Savjeta Evrope kao inicijative Evropske unije i Savjeta Evrope za saradnju sa Jugoistočnom Evropom, izrađene su dva tehnička dokumenta pod nazivom:

**1. ,,Analiza** **djelova Zakona o sprječavanju korupcije koji uređuju osnivanje i rad Agencije za sprječavanje korupcije -** maj 2022. godine’’. U dokumentu se konstatuje da Zakon obuhvata brojne progresivne odredbe koje štite položaj ASK, ali da ipak ostavlja određeni prostor za neprimjeren spoljni pritisak i političko uplitanje u rad Agencije. U tom dijelu naglašava se da su zakonske odredbe spriječile pokušaje da se smanji zakonom definisani budžet Agencije, ali da ZSK nije mogao obezbijediti potpuno ostvarivanje prava na nezavisno raspolaganje budžetom. Pored toga, nezavisnost i efikasnost Agencije mogle bi biti ograničene zbog nepostojanja jasnih i konkretnih zakonskih odredaba u pogledu njenih nadležnosti, upravljanja kadrovima, imenovanja i razrješenja viših rukovodilaca, žalbenih postupaka i politike kažnjavanja. Zbog svega navedenog, dokument opisuje niz preporuka za unapređenje zakonskog okvira koji bi spriječio neprimjerene pritiske i uplitanje, ali i omogućio djelotvorniji, nezavisniji i efikasniji rad Agencije.

**2. ,,Analiza djelova Zakona o sprječavanju korupcije koji uređuju sukob interesa, ograničenja u vršenju javnih funkcija (nespojivosti funkcija), izvještaje o prihodima i imovini, poklone, donacije i sponzorstva** (septembar 2022)’’. Na osnovu analize i preporuka, u radu se predlažu tri prioritetne oblasti za reformu:

1. Crna Gora treba da jasnije i eksplicitnije reguliše upravljanje ad hoc sukobom interesa, odnosno da definiše korake koje javni funkcioneri i njihovi nadređeni moraju da preduzmu da bi otkrili i riješili sukob interesa. Preporučljivo je ojačati njihovu ulogu u rutinskim slučajevima sukoba interesa, zadržavajući Agenciju odgovornom za rješavanje posebno komplikovanih situacija, davanje savjeta i miješanje u slučajevima nepoštovanja.
2. Crna Gora treba da ojača napore podizanja svijesti i nadzora kako bi podstakla poštovanje pravila koja se odnose na poklone;
3. Neophodno je revidirati izvještaje o prihodima i imovini kako bi se obezbijedilo da oni na sveobuhvatan način pokrivaju sve značajne prihode i imovinu. Takođe je potrebno dalje razvijati metodologiju, formule i kriterijume za utvrđivanje kada se povećanje imovine javnih funkcionera ne može objasniti legalnim prihodima. Prema potrebi, Crna Gora treba da uvede takve kriterijume u zakon kako bi olakšala pozivanje javnih zvaničnika na odgovornost za neobjašnjivo bogatstvo.
4. **Analiza djelova Zakona o sprječavanje korupcije koje se odnose na prijave i zaštitu zviždača, planove integriteta, upravne i prekršajne postupke, okončana je izradom dva tehnička dokumenta - ,,Pregled zakonodavnog okvira Crne Gore o zaštiti zviždača“ i „Analiza djelova Zakona o sprječavanju korupcije koji uređuju plan integriteta, upravni i prekršajni postupak“** . U dokumentu koji se odnosi na dio o zviždačima, između ostalog, konstatuje se da će, iako bi postojeće odredbe koje se odnose na zviždanje u ZSK mogle biti poboljšane, u cilju usklađivanja sa Direktivom (EU) 2019/1937 o zaštiti lica koja prijavljuju povrede prava Evropske unije, biti neophodno uvesti sveobuhvatan samostalan zakon o zaštiti zviždača.

**Primjena zakona**

Primjena zakona je u tolikoj mjeri fundamentalno važna da kroz nju mjerimo da li je postignut jedan od dugoročnih opštih ciljeva: univerzalna i pravovremena implementacija i primjena već usvojenih standarda i zakona. Bez primjene zakona i krivičnog gonjenja nema ni utvrđivanja odgovornosti za zloupotrebu povjerenih ovlašćenja na štetu opšte društvene dobrobiti.

Postignut je napredak u usvajanju pravnih okvira za sprječavanje, otkrivanje, istraživanje i sankcionisanje korupcije, kao i u uspostavljanju specijalizovanih institucija. Međutim, primjena zakona i krivično gonjenje najčešće izostaju ili su, pak, isuviše slabi, selektivni, neadekvatni da bi mogli spriječiti ili suzbiti najteže oblike korupcije i neprilagođeni su novim mrežama i koncentracijama moći.

**Finansiranje političkih partija[[14]](#footnote-14)**

Crna Gora još uvijek nije unaprijedila zakonski okvir koji reguliše finansiranje političkih partija, dijelom zbog nedostatka volje kod samih političkih partija zastupljenih u Skupštini. Nedostaci u postojećem zakonskom okviru o finansiranju političkih partija uključuju one identifikovane u preporukama Kancelarije za demokratske institucije I ljudska prava Organizacije za evropsku bezbjednost i saradnju (OEBS-ODIHR). Sadašnji zakonski okvir ne predviđa efikasne mjere zaštite i kazne za zaobilaženje pravila, što ograničava djelotvoran nadzor.

Ograničeni napredak je postignut u izmjeni pravila o obračunu i izveštavanju o donacijama u naturi, u skladu sa preporukama Savjeta Evrope I usklađivanju obrasca godišnjeg finansijskog izvještavanja sa najboljom računovodstvenom praksom, što je bilo na čekanju od 2014. godine. Organizacije civilnog društva (OCD) kritikuju nedostatak napretka u reviziji zakonskog okvira za borbu protiv korupcije u finansiranju političkih partija. Konkretno, Zakon o izboru odbornika i poslanika nije mijenjan i mora biti usklađen sa Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja.

Što se tiče finansiranja političkih partija i izbornih kampanja, ASK je nadgledala sve lokalne izbore održane 2022. godine i prvom polugodištu 2023. godine. Naknadni lokalni izbori širom Crne Gore rezultirali su neuobičajeno dugim periodom izbornih kampanja, što je povećalo rad Agencije na praćenju primjene Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja. ASK je 2022. godine provjerila 55.604 izvještaja od 55.773 izveštaja koje su podnijeli politički subjekti, vlasti i pružaoci usluga medijskog oglašavanja. Agencija je za osam političkih subjekata izrekla mjere obustave prenosa budžetskih sredstava za finansiranje redovnog rada, a za još pet trajne mjere obustave. U prvom kvartalu 2023. godine ASK je primila 19.002 izvještaja koje su podnijeli politički subjekti, vlasti i pružaoci usluga medijskog oglašavanja, od kojih je provjerila 18.856. U 2022. godini ASK je registrovala ukupno 117 nepravilnosti u prijavama političkih partija i pokrenula 439 prekršajnih postupaka zbog kršenja Zakona. Od 167 pritužbi koje se odnose na izborne kampanje podnijetih u 2022. godini, ASK je donijela odluke za 89, dok su ostali postupci u toku. ASK je u prvom kvartalu 2023. godine pokrenula prekršajne ​​postupke zbog povrede Zakona u 69 slučajeva, a okončano je 86 postupaka(takođe i iz prethodnih godina). ASK je izrekla 10 mjera političkim subjektima. Organizovala je četiri sastanka sa organizacijama civilnog društva o praćenju, nadzoru i kontroli izbornih kampanja na lokalnim izborima 2022. godine. U prvom kvartalu 2023. godine organizovana su dva takva sastanka.

Uprkos ukupnim ciframa, obim, a samim tim i uticaj provjera u ovoj važnoj oblasti ostaju ograničeni zbog nejasnih ili manjkavih odredbi Zakona, uglavnom u vezi sa izuzećem nekih kategorija političkih subjekata od nadzora ASK. U skladu sa nalazima **peer review ekspertske misije iz 2021. godine**, a imajući u vidu brojne skrivene aranžmane za (nezakonito) finansiranje političkih partija, potrebni su dalji napori da se pravila prilagode ovom nestabilnom okruženju i da se omogući djelotvorno praćenje finansiranja političkih partija od strane ASK i Državne revizorske institucije.

**Slobodan pristup informacijama**

U decembru 2022. godine sprovedena je peer review ekspertska misija o funkcionisanju nezavisnih regulatornih tijela u oblasti temeljnih prava, koja je ocjenjivala Agenciju za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama. Kadrovski kapacitet Agencije treba da se poveća, posebno u oblasti slobodnog pristupa informacijama, gdje je 2022. godine samo 10 zaposlenih radilo na predmetima od 8.865 žalbi (2021. godine: 5.285). Najviše pritužbi podnijelo je svega nekoliko fizičkih lica, što bi moglo da ukazuje na zloupotrebu sistema radi finansijske koristi. Savjet Agencije nije radio do avgusta 2022. godine i uspio je da riješi 3.743 pritužbe. Do kraja 2022. godine zaostatak je iznosio 5.720. Takođe je važno da se riješe aktuelni problemi u vezi sa velikim brojem zahtjeva za informacije i sa njima povezanih žalbi. Nakon devetomjesečne neaktivnosti, Savjet Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama ponovo je počeo sa radom kao žalbeni organ kada su u avgustu 2022. godine popunjena dva upražnjena mjesta (uključujući i mjesto predsjedavajućeg).[[15]](#footnote-15)

**Igre na sreću[[16]](#footnote-16)**

Sektor **industrije igara na sreću** u Evropi izuzetno je dinamičan i sve brže napreduje, između ostalog, zbog tehnološkog razvoja i digitalizacije, pa tržište igara na sreću, kako tradicionalnih, tako i onih *online* predstavlja rastuće tržište u EU. Tokom ranijih godina, bilo je pokušaja da se oblast igara na sreću uredi i reguliše na nivou Evropske unije, pa je Evropska komisija tokom 90-ih godina u više navrata razmatrala niz pitanja koja spadaju u oblast igara na sreću, odnosno kockanja, uključujući aktivnosti poput rasprava, konferencija, studija, predloga zakonodavstva i slično. Iako su države članice imale **različite pristupe u pogledu uređivanja oblasti igara na sreću**, bez sumnje kroz sve propise na nacionalnim nivoima provlačila su se zajednička nastojanja kada je riječ o zaštiti maloljetnika, kontroli zavisnosti od igara na sreću, finansiranju humanitarnih aktivnosti, kulture ili sporta, oporezivanju, obezbjeđivanju nadzora nad priređivanjem igara na sreću, transparentnosti pravila, sprečavanju nelegalnih aktivnosti poput pranja novca i slično. Činjenica je da sva pravila i propisi država članica EU reflektuju većinu ili makar neke od navednih ciljeva. Danas, priređivanje igara na sreću na zajedničkom tržištu EU **ne spada u pravo EU**, već je **u nadležnosti država članica**, uz obavezu poštovanja načela ravnopravnosti priređivača igara na sreću koji ispunjavaju uslove u skladu sa postojećim propisima pojedine zemlje članice.

Kada su u pitanju države članice, regulatorni okvir za igre na sreću, u principu, pokazuje veoma **raznoliku sliku širom EU**. Međutim, zakonska definicija **koncepta igara na sreću** u većini država članica **u suštini je slična**, pa se igre na sreću definišu kao igre koje nude mogućnost takmičenja u cilju osvajanja nagrade, pri čemu uspjeh u potpunosti ili pretežno zavisi od slučajnosti ili neizvjesnog budućeg događaja, te igrač nema uticaj na konačan rezultat takmičenja. Takođe, postojanje posebnih procedura za odobravanje licenci za priređivanje igara na sreću zajedničko je svim državama članica.3 Jedan od značajnih elemenata u razmatranju oblasti igara na sreću je **fiskalni tretman** igara na sreću, pa u okviru nacionalnih poreskih sistema često postoje **potpuno različiti modeli oporezivanja.**4 Prema *Direktivi Savjeta 2006/12/EZ o zajedničkom sistemu poreza na dodatu vrijednost*5, države članice EU su u obavezi da od plaćanja poreza na dodatu vrijednost **izuzmu klađenje, lutriju i ostale vrste kockanja**, u zavisnosti od uslova i ograničenja koje propisuju same države članice. Osim toga, ne dovodeći u pitanje ostale odredbe prava Zajednice, Direktivom se ne sprečava država članica da zadrži ili da uvede, između ostalih, **poreze na klađenje i kockanje**, akcize, takse ili uopšteno, bilo koje poreze, davanja ili namete koji se ne mogu odrediti kao porez na promet, pod uslovom da naplata tog poreza, davanja ili namete koji ne uzrokuju formalnosti u vezi sa prelaskom granice, u trgovini između država članica.

Prema Organizaciji za ekonomsku saradnju i razvoj (eng. *Organisation for Economic Cooperation and Development*, OECD), u pogledu **oporezivanja igara na sreću** izdvajaju se dvije vrste poreza, i to: **porezi na dobitke od lutrija ili igara na sreću** kojim se oporezuju dobici igrača7 i **porezi na lutrije, klađenje i igre na sreću** koji obuhvataju bilo koje poreze, *izuzev poreza na dobitke*, koji se obračunavaju na ove vrste operacija i obično se naplaćuju kao procenat od prometa koji ostvaruje priređivač.

Sistem i uslovi priređivanja igara na sreću **u Crnoj Gori** uređeni su **Zakonom o igrama na sreću**, koji propisuje opšte uslove za priređivanje igara na sreću, pravila lutrijskih igara, pravila u vezi sa posebnim igrama na sreću, način upotrebe automata i stolova za igre na sreću u kazinima i slično. Prema odredbama Zakona o porezu na dodatu vrijednost10, **usluge igara na sreću oslobođene su od plaćanja poreza na dodatu vrijednost**. Takođe, prihodi ostvareni po osnovu igara na sreću i nagradnih igara predstavljaju prihode koji se izuzimaju iz dohotka, u skladu sa Zakonom o porezu na dohodak fizičkih lica.

Ono što je bitno istaknuti jeste da je Zakon o igrama na sreću nakon više pokušaja konačno pretrpio u decembru 2023. godine značajne dopune. Zbog sve većeg korišćenja internet za priređivanje igara na sreću ovaj zakonski tekst je u tom dijelu značajno dopunjen pa se prva mjera odnosi na uvođenje varijabilne naknade za priređivanje igara na sreću putem interneta. Na ovaj način se popunjava praznina iz postojećeg zakona, koji za priređivanje igara na sreću putem interneta ne predviđa postojanje ove naknade, a što je praksa u skoro svim drugim nacionalnim pravnim sistemima. Druga mjera se uvodi zabranu učestvovanja u inostranim igrama na sreću za koje se ulozi plaćaju na teritoriji Crne Gore, u pogledu priređivanja igara na sreću putem interneta. Na ovaj način se sprečava erozija nacionalne fiskalne osnovice i zabrana priređivanja za sve koji nemaju dozvolu nadležnog organa. Takođe, uvodi se fiksna naknada za priređivanje igara na sreću u kazinima preko interneta i automatima preko interneta, kao i povećanje fiksne koncesione naknade za (zemaljska) kazina (sa 50.000€ na 100.000€). Jednako važne odredbe su one koje se odnose na sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma. Predloženim zakonom se uvode norme koje se odnose na stvarnog vlasnika priređivača, obezbjeđivanje podataka od strane priređivača prema Finansijsko-obavještajnoj jedinici, kao i obaveza priređivača da postupa u skladu sa propisima kojima se uređuje sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma, a u dijelu čuvanja tajnosti podataka o igračima.

Uporedo sa zakonodavnom aktivnošću sprovodi se postupak unapređenja sistema nadzora i kontrole priređivača. U tom pogledu teče postupak nabavke i implementacije dva nova nadzorna sistema. Prvi se odnosi na kontrolu priređivanja igara na sreću u kazinima koje se igraju uživo. Zbog specifičnosti ovog oblika priređivanja igara na sreću uvodi s evideo nadzor. Preciznije sve kamere kazina će biti priključene na nadzorni sistem u nadležnom organu pa će njegovi službenici pratiti u realnom vremenu sve aktivnosti u kazinu. Drugi je on line nadzorni sistem na koji će biti priključene sve ostale igre na sreću koje se priređuju u elektronskom obliku. Pomenuti nadzorni sistem će biti zasnovan na nekoliko modula, među kojima su neki od ključnog značaja. Prvi je modul za provjeru tiketa i odnosi se na razmjenu podataka u realnom vremenu koja će biti zasnovana na „fiskalizaciji“ priređivanja. To znači da igrač putem kontrole QR koda vrši kontrolu da li je određena uplata evidentirana u Upravi za igre na sreću (potvrda o uplati ili isplati na kojima bi se nalazio jedinstveni kod koji jednoznačno zavisi od elektronskog potpisa koncesionara). Jedan od modula na kome će počivati sistem je praćenje i sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma, čime je potrebno omogućiti pregled sumnjivih lica. Neophodno je pratiti igru svakog igrača kod jednog priređivača, kao i njegovu igru kod svih priređivača za određeni vremenski period. Takođe, postojaće kontrola obračuna i plaćanja naknada za priređivanje u realnom vremenu što će omogućiti plaćanje zakonskih obaveza priređivača u elektronskom obliku. Istovremeno, sistem će obezbijediti sprovođenje upravnog postupka u elektronskoj formi podnošenjem zahtjeva priređivača i donošenje rješenja nadležnog organa u elektronskoj formi.

Kao ciljevi koje treba dostići u svrhu smanjenja korupcije i rizika od korupcije u sistemu igara na sreću su, kako unapređenje zakonodavnog okvira, tako i jačanje nadzora i kontrole priređivača:

- U pogledu unapređenja zakonodavnog okvira neophodno je prije svega donošenje novog Zakona o igrama na sreću koji bi trajno i jasno regulisao veliki broj pitanja koja su se do sada pokazala kao podložna koruptivnim aktivnostima (npr. udaljenost poslovnica gdje se priređuju igre na sreću od obrazovnih ustanova, mjesta na kojima je moguće primati uplate igrača, mjesta na kojima se priređuju igre na sreću, ograničenja u pogledu reklamiranja priređivača, itd).

- U cilju efikanse primjene izmjena i dopuna Zakona o igrama na sreću koje su stupile na snagu u decembru 2023. godine, potrebno je donošenje podzakonskih akata koje bi rezultirale efikasnijom naplatim i borbom protiv korupcije i zloupotreba.

- Unapređenje nadzora i kontrole treba da ide u dva pravca. Prvi je sprovođenje i implementacije dva nova informaciona sistema nadzora priređivača – on line nadzor elektronskih igara na sreću, kao i video nadzor kazina. Ovi alati će pružiti nadležnim organima daleko veću mogućnost kontrole i borbe protiv korupcije.

- Unapređenje samog postupka inspekcijskog nadzora koji vrše nadležni organi, što je moguće postići jačanjem ljudskih kapaciteta nadležnih inspekcijskih organa, kako u brojčanom smislu, tako i u kvalitativnom kroz razne vrste obuka.

**Obrazovanje i nauka**

Škole se uopšte ne bave temom korupcije, bilo u redovnoj nastavi, bilo kroz posebna predavanja. Posljedica toga je iskrivljena slika učenika o ovoj pojavi (nerealno uvjerenje o poznavanju prirode ove pojave), kao i neravnopravnost učenika po pitanju informisanosti o korupciji (razlike između učenika obrazovanih i manje obrazovanih roditelja u sposobnosti prepoznavanja korupcije u svom okruženju).

U osnovnoj školi o korupciji se ili uopšte ne govori ili pojedini nastavnici spontano nešto govore o tome. U srednjoj školi tema korupcije najviše je prisutna u komunikaciji među učenicima. Đaci su veoma zainteresovani za ovu temu (većina ih smatra da bi u školi o tome trebalo govoriti više).  Zainteresovanost  je viša kod srednjoškolaca.

Sposobnost učenika da prepoznaju korupciju u svom okruženju daleko ispod njihovog uvjerenja o upoznatosti sa ovim temama (učenici koji vjeruju da su potpuno ili prilično informisani o korupciji u stanju su da prepoznaju tek dvije od 14 ponuđenih koruptivnih radnji). Zapravo, oni su u stanju da prepoznaju samo one koruptivne radnje koje su često prisutne u medijima (davanje novca policajcu kako bi se izbjegla kazna i nuđenje novca radi dobijanja zaposlenja),  dok su za većinu ostalih praktično „slijepi“. Poznavanje korupcije od strane učenika pod uticajem je niza faktora među kojima su uspjeh i obrazovanje roditelja posebno istaknuti, što samo potvrđuje važnost škole koja treba da obezbijedi jednakost učenika na informisanje i da bude korektiv u njihovo informisanju.

Korupcija u obrazovanju je povezana sa nizom drugih faktora. Koruptivnim radnjama češče su izloženi učenici u većim nego u manjim školama, češće u gradskim i centalnim nego u seoskim i prigradskim školama. Kako bi postigli uspjeh, nedozvoljena sredstva češće koriste učenici čiji roditelji imaju viši nivo obrazovanja. Učenici boljeg i učenici lošijeg uspjeha koriste različita nedozvoljena sredstva (prvi djeluju preventivno, nastoje da obezbjede bolje uslove, češće prepisuju i izbjegavaju časove, a drugi reaguju na neuspjeh i češće vrše otvoren pritisak na nastavnika i traže da im se poprave ocjene). Djevojčice se razlikuju od dječaka u koriščenju ovih radnji.[[17]](#footnote-17)

Nastavni kadar nema obavezu značajnijeg stručnog usvršavanja, a veza usavršavanja sa obnavljanjem licenci nije dovoljno jaka. Posljedica nedostataka snažnije pozicionirane obaveze stručnog usavršavanja nastavnog kadra je smanjen kvalitet realizacije obrazovnih nastavnih programa što dalje otvara potrebu za dodatnim privatnim časovima.

Potrebno je preispitati i sistem zarada jer i to otvara prostor za korupciju u oblasti obrazovanja. Sa jedne strane obrazovni programi nisu adekvatni (na časovima u školi se ne nauči mnogo), a posljedica je uzimanje dodatnih privatnih časova kod nastavnika/ca iz drugih škola, a u nekim slučajevima i kod nastavnika/ca iz istih škola u kojima učenici pohađaju redovnu nastavu. Nema zabilježenih sankcija za nastavnike/ce koje daju dodatne privatne časove učenicima iz škole u kojoj su zaposleni.

Mora se osigurati značajniji uticaj zajednice na upravljanje u školama što se može ostvariti izmjenama zakona i smanjenjem predstavnika ministarstva u školskim odborima (istovremeno povećanje predstavnika zajednice u odborima).

Jedan od primjera na koji je potrebno obratiti pažnju je povjeravanje organizovanja ekskurzija uvijek istim turističkim agencijama.

Primjećeno je da je sistem ocjenjivanja nastavnika problematičan, jer nema nezadovoljavajućih ocjena za nastavni kadar. Takođe, sistem kontrole rada direktora škola nije odgovarajući odnosno ne dovodi do poboljšanja u radu jer se preporuke Prosvjetne inspekcije ne poštuju u cjelosti.

Neophodno je primjenjivati sve postojeće metode provjere magistarskih i diplomskih radova kako bi se smanjio prostor za korupciju. Potrebno je obavezati svaku obrazovnu ustanovu da studenti završne radove dostavljaju studentskoj službi kako bi se uključili u zajednički sistem koji omogućava kontrolu plagijata. Takođe, potrebno je regionalno povezivanje sistema za provjeru plagijata kako bi se onemogućile prekogranične zloupotrebe u ovoj oblasti.

Prevencija treba da obuhvati: mijenjanje školske kulture u kojoj su poklanjanje ocjena i prepisivanje, popravljanje uspjeha na kraju godine, pravdanje časova sa kojih se namjerno izostaje, upis učenika preko veze i pravljenje posebnih odjeljenja uobičajena pojava; mijenjanje prakse ocjenjivanja koja je jedan od osnovnih pokretača korupcije u obrazovanju; razvijanje kod mladih sistema vrijednosti (poštenje, upornost...); uključivanje tema o korupciji u formalne programe; otvoren razgovor o slučajevima korupcije.

Kao ciljevi koje treba dostići u svrhu smanjenja korupcije i rizika od korupcije u određenim segmentima obrazovanja su:

- Podizanje nivoa svijesti roditelja, djece, polaznika i zaposlenih u obrazovnim ustanovama o mogućim izvorima korupcije u obrazovanju;

- Kvalitetan nastavni proces, kao i sistem ispitivanja i evaluacije znanja učenika;

- Sprječavanje rada nelicenciranih obrazovnih ustanova;

- Unaprjeđenje postupka priznavanja inostranih obrazovnih isprava, na svim nivoima obrazovanja.

**Javne nabavke**

Javne nabavke ostaju neiskorišten izvor ekonomskog i društvenog prosperiteta. predstavlja 13% od BDP u zemljama OECD-a i 1/3 ukupnih državnih izdataka, ali ostaje uglavnom birokratski, neefikasan i visoko ranjiv na korupciju. Preporuka OECD-a o javnim nabavkama navodi principe i mehanizme za osiguranje integriteta i suzbijanje korupcije u javnim nabavkama (integritet, transparentnost, učešće zainteresovanih strana, pristupačnost, e-nabavka i nadzor i kontrola).

Javne nabavke su prepoznate kao jedna od tri ključne oblasti kroz Mapu puta za borbu protiv korupcije i ilegalnih finansijskih tokova na Zapadnom Balkanu.

U Crnoj Gori, ne postoji krovna institucija zadužena za utvrđivanje sukoba interesa u javnim nabavkama, vođenje registra i evidencija sukoba interesa i postupanje po prijavama. Agencija za sprječavanje korupcije, pod čijim su „krovom“ registri javnih funkcionera i njihovih imovinskih kartona, u kojima se prijavljuje i vlasništvo u privrednim društvima, i koja je umrežena sa drugim bazama podataka od važnosti za utvrđivanje sukoba interesa u javnim nabavkama, u potpunosti je isključena iz kontrole javnih nabavki.

U ovom dijelu posebno je važno istaći da u dijelu sukoba interesa u javnim nabavkama još uvijek nije ostvaren preduslov koji se tiče uvezivanja Agencije za sprječavanje korupcije sa elektronskim sistemom javnih nabavki.

Pretpristupni proces EU posvetio je samostalno poglavlje pravne tekovine EU po pitanju javnih nabavki (poglavlje 5). Pravna tekovina zahtijeva da se procesi nabavke vode principima transparentnosti, konkurencije i nediskriminacije. Posebna pravila odnose se na koordinaciju dodjele javnih ugovora za radove, usluge i robu, tradicionalne ugovorne subjekte i posebne sektore. Acquis takođe određuje pravila o reviziji procedure i potrebu da se obezbede dostupni pravni lekovi za privredne subjekte. Obaveza je nadležnih da uspostave specijalizovana tijela za sprovođenje javnih nabavki. [[18]](#footnote-18)

**Zapošljavanje u javnom sektoru[[19]](#footnote-19)**

Zapošljavanja u javnom sektoru jedna je od oblasti koja na koju treba staviti fokus, a veže se i za ciljeve Transparency Internationala predstavljenim u tekstu Strategije (Potrebno je upostaviti proces imenovanja i zapošljavanja na kriterijumima meritornosti i transparentnosti). Insitutut alternativa je u svim oblastima javnog sektora napravio analizu rizika od neprimjenernih uticaja korupcije pri zapošljavanju u javnom sektoru, koja je predstavljena kroz mapu rizika, dostupna na [www.mapa-rizika.me](http://www.mapa-rizika.me).

Mapa rizika odnosi se na državne organe, organe lokalne uprave i službe, Agencije i druga regulatorna tijela, javna preduzeća, zdravstvo, obrazovanje, socijalnu i dječiju zaštitu i kulturu. Mapirani rizici se odnose na segmente planiranja zapošljavanja, procedure zapošljavanja i zaštitu prava nakon sprovedenog postupka. Rezultati pokazuju nizak stepen ispunjenosti osnovnih preduslova za sprječavanje korupcije i neprimjerenih uticaja prilikom zapošljavanja u javnom sektoru.

Na osnovu mape rizika, proizlaze konkretne mjere za izmjenu pravnog okvira i unapređenje praksi, a koji se odnose na: izmjenu i dopunu Zakona o državnim službenicima i namješternicima, Zakona o radu, Zakona o upravnom sporu, Zakona o parničnom postupku, donošenje nove Uredbe o kriterijumima I bližem načinu sprovođenja provjere znanja, sposobnosti, kompetencija i vještina za rad u državnim organima i sličnih podzakonskih akata za državne agencije, lokalne samouprave, javne ustanove, preduzeća u većinskom vlasništvu države i/ili opštine, kao I Izmjena Uredbe o sadržaju, postupku i načinu pripreme i izmjene Kadrovskog plana za organe državne uprave i službe vlade i donošenjem sličnih podzakonskih akata za javne ustanove, preduzeća u većinskom vlasništvu države i/ili lokalne samouprave, i za državne agencije i druga regulatorna tijela, posebno imajući u vidu da je Strategija reforme javne uprave za period 2022–2026. godine predvidjela uvođenje obaveze kadrovskog planiranja za javne ustanove.

**Javna preduzeća i privredna društava u vlasništvu države**

Prema zvaničnom registru javnih preduzeća i privrednih društava u vlasništvu države, u Crnoj Gori postoji 50 pravnih lica ovog tipa. [[20]](#footnote-20)

Ministarstvo finansija je u prvoj polovini 2023. godine formiralo Međuresornu radnu grupu sa zadatkom pripreme Analize regulatornog okvira za poslovanje državnih preduzeća u čiju svrhu je organizovan niz obuka sa MMF, Ekonomskim fakultetom itd. ali u čijem fokus nisu pitanja vezana za anti-korupciju i integritet. Strukturna reforma državnih preduzeća jedna je od mjera u Programu ekonomskih reformi Crne Gore za period 2024-2026. godina.

Jedna od ključnih preporuka iz Izvještaja Evropske komisije za 2023. godinu je da je potrebno pripremiti mapu puta za reformu društvenih preduzeća, pripremiti okvir za praćenje i upravljanje državnim preduzećima, te razviti objektivne kriterijume za izbor menadžmenta tijela odbora direktora. [[21]](#footnote-21)

Svjetska banka je u posljednjem PEFA izvještaju ukazala na problem nadzora nad javnim preduzećima sa aspekta procjene fiskalnih rizika i ocijenila ovu dimenziju sa D, naglašavajući da nije uspostavljen sistem ili praksa za praćenje i upravljanje fiskalnim rizicima koji nastaju iz rada državnih preduzeća. [[22]](#footnote-22)

Pregled indikatora efikasnosti i efektivnosti planova integriteta u sistemu „Privredna društva i fondovi čiji je osnivač i većinski vlasnik država“ koji je odradila Agencija za sprječavanje korupcije pokazuje da postoje problemi u sprovođenju mjera vezanih za rukovođenje i upravljanje, kadrovsku politiku kao i upravljanje finansijama. [[23]](#footnote-23)

Analiza Instituta alternativa ukazuje na značajne izazove u oblasti nadzora nad državnim preduzećima, problemima u mehanizmima finansijske revizije i kontrole, nedovoljno definisanih uslova za imenovanje odbora direktora i izvršnih direktora, nepostojanju politike zarada i upravljanja ljudskim resursima, brojnim fiskalnim rizicima i niskom nivou dostupnosti informacija i transparentnosti državnih preduzeća.[[24]](#footnote-24) Prema indeksu transparentnosti, prosječna ocjena za državna preduzeća kada je riječ o otvorenosti i dostupnosti informacija je 2,7 od mogućih 10, što govori o izraženom problemu u ovoj oblasti. [[25]](#footnote-25)Dobre prakse korporativnog upravljanja, OECD smjernica u oblasti integriteta i borbe protiv korupcije u preduzećima u vlasništvu države nisu primijenjene u Crnoj Gori.[[26]](#footnote-26)

**Sistem kontrole terenskog rada**: Sa druge strane, praksa je ukazala na visok nivo korupcije kada je riječ o zaposlenim u privrednim društvima u većinskom vlasništvu države. Stoga je neophodno unapređenje kontrole i nadzora njihovog rada putem naprednih procedura i tehničkih rješenja. U tom cilju preporučuje se ovim subjektima privrede implementacija elektronskog sistema kontrole i provjere svih radova koji se izvode na terenu u kontaktu sa korisnicima usluga. Ključne funkcionalnosti sistema: a) planiranje rada terenskog osoblja; b) distribucija zadataka; c) ažuriranje zadataka; d) praćenje realizacije.

**2.3 Korupcija i organizovani kriminal**

Korupcija se može desiti na svim nivoima društva, ona je neophodan instrument za organizovani kriminal. Korupcija je globalno rasprostranjena na svim putevima krijumčarenja. Kroz korupciju, organizovani kriminal preuzima lokalne, regionalne i nacionalne administracije, poslovne subjekte i ključne logističke i transportne centre. Kriminalnim mrežama je potrebno više pristupnih tačaka za organizovanje osnovnih operacija svojih kriminalnih poslova i da ih zaštite od intervencija organa za sprovođenje zakona i pravosudnih organa. Uz pomoć korupcije kao jednog od marginalnih troškova, kriminalni akteri grade mreže korumpiranih pojedinaca u organizacijama i centrima kako bi olakšali svoje operacije i ometali istrage. Korupcija se koristi u svim koracima kriminalnih aktivnosti; koruptivni saradnici u različitim državama se koriste za koordinaciju i omogućavanje lanca trgovine ljudima pri ulasku, tranzitu i izlaznim čvorištima. Na primjer, kriminalne mreže se bave korupcijom radi kontrole kritičnih infrastruktura kao što su luke, kako bi se osiguralo da dolazne pošiljke kokaina budu uspješno primljene od strane kriminalnih klijenata. Policijski službenici, carinici, obezbjeđenje osoblja i drugo osoblje u osetljivim transportnim čvorištima i na graničnim kontrolnim tačkama pružaju informacije i ujedno obezbjeđuju da prometna roba može da prođe neoštećena. Korumpirani organi za sprovođenje zakona i pravosudni organi takođe pružaju osetljive informacije. Neke kriminalne mreže mogu graditi mreže korumpiranih pojedinaca u više organizacija i centara, često putem više kanala. U nekim slučajevima, korupcija je omogućena od strane nezavisnih brokera koji djeluju kao pružaoci usluga. Najveće podmićivanje sevrši plaćanjem osnovnih veza u lancu ekstrakcije, često operaterima dizalica, planerima ili omogućavanje pristupa informacijama putem IT sistema. Korupcija je ponekad u kombinaciji sa zastrašivanjem i pretnjama, ili dužničkim ropstvom, prinudom i ucjenom, posebno kada korumpirani žele prekinuti saradnju.

• **Krijumčarenje akciznih roba kao veza sa korupcijom**

U Crnoj Gori, kao u Evropskoj uniji i u zemljama regiona, sve je više izražena problematika krijumčarenja i nedozvoljene trgovine akciznim robama, prije svega cigaretama, a procjenjuje je da naša zemlja svake godine gubi između 15-20 miliona eura zbog sivog tržišta cigareta što je 30% vrijednosti ukupnog legalnog tržišta duvanskih proizvoda.

U Crnoj Gori krijumčarenjem se bave organizovane kriminalne grupe koje su uključene i u druge kriminalne aktivnosti – krijumčarenje narkotika, grupacije blisko povezanih lica, kao i pojedinci.

Značajnoj ekspanziji krijumčarenja cigareta doprinose velike razlike u cijeni duvanskih proizvoda u zemljama regiona, kao i u odnosu na zemlje Evropske unije.

Ilegalna trgovina duvanom ima značajan uticaj na Bosnu i Hercegovinu, Crnu Goru i Srbiju, posebno u smislu narušavanja domaće ekonomije i izgubljenih carina i poreza. Prema studiji iz 2019. godine, dve od pet odraslih osoba u Bosni i Hercegovini su pušači, kao i jedna od tri odrasle osobe u Crnoj Gori i Srbiji. Nivo konzumacije ilegalnog duvana (krijumčareni, falsifikovani, jeftini beli i fino rezani duvan) varira u zavisnosti od regiona, sa 6,5% u Srbiji, 20,3% u Bosni i Hercegovini i 27,9% u Crnoj Gori.

* **Pranje novca i korupcija**

Pranje novca putem građevinskih djelatnosti i poslova sa nekretninama i dalje je visokorizična oblast, jer i dalje relativno lako može apsorbovati velike količine kapitala. Kada je riječ o pranju novca u Crnoj Gori, kao sektori koji su posebno ranjivi, prepoznati su: bankarski sektor, sektor tržišta nekretnina, sektor igara na sreću i sektor tržišta kapitala.

Korupcija i pranje novca su isprepleteni. Ovo važi i za korupciju velikih razmjera, koja uključuje prakse kao što su velika plaćanja bankovnim računima i ofšor kompanijama u različitim jurisdikcijama, kao i korišćenje složenih korporativnih šema za skrivanje stvarnih vlasnika. Korupcija uključuje milione eura nezakonitih sredstava, a korumpirani subjekti koriste profesionalne kriminalne mreže kako bi im pomogli u pranju mita koje primaju.

Crna Gora je u decembru 2023. godine usvojila novi Zakon o sprečavanju pranja novca i finnasiranja terorizma koji je usaglašen sa Direktivom (EU) 2015/849 Evropskog parlamenta i Savjeta od 20. maja 2015. godine o sprečavanju korišćenja finansijskog sistema u svrhu pranja novca ili finansiranja terorizma, o izmjeni Regulative (EU) br. 648/2012 Evropskog parlamenta i Savjeta i prestanku važenja Direktive 2005/60/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta i Direktive Komisije 2006/70/EZ, Direktivom (EU) 2018/843 Evropskog parlamenta i Savjeta od 30. maja 2018. godine o izmjeni Direktive (EU) 2015/849 o sprečavanju korišćenja finansijskog sistema u svrhu pranja novca ili finansiranja terorizma i o izmjeni direktiva 2009/138/EZ i 2013/36/EU i Regulativom (EU) 2015/847 Evropskog parlamenta i Savjeta od 20. maja 2015. godine o informacijama koje prate prenos novčanih sredstava i o prestanku važenja Regulative (EZ) br. 1781/2006.

* **Tipologije korupcije i modi operand u skladu sa EUROPOL - ovom Procjenom prijetnje evropskog finansijskog i ekonomskog kriminala u 2023. godini (****Europol’s first European Financial and Economic Crime Threat Assessment 2023)[[27]](#footnote-27)**

Korupcija uglavnom ima oblik podmićivanja (davanja i primanja mita) sa ciljem da se osiguraju usluge i utiče na odluke. Mito može biti gotovinska uplata, depoziti na bankovnim računima, poklonima (robama ili uslugama), izbornim grantovima, plaćenim praznicima, ili korišćenje nekretnine ili luksuznih automobila. Mito se može platiti direktno korumpiranoj osobi ili bliskim rođacima ili saradnicima. Nedozvoljeni uticaj ili zloupotreba položaja ili funkcija je takođe uobičajeno sredstvo korupcije, koje podrazumijeva korišćenje nečijeg uticaja u vladi ili veze sa osobama na vlasti.za dobijanje usluga ili povlašćenog tretmana za drugog aktera, obično za uzvrat se traži naknada u novcu.

Korupcija se može manifestovati u svakoj fazi tendera: u pripremi tenderske specifikacije, u tenderskoj prijavi, tokom izbora i evaluacije predloge i prilikom izbora ponuda. Javni funkcioner može biti ubijeđen da prihvata predlog određenog ponuđača, sprečavajući fer konkurenciju i pravila javnih nabavki.

Sektori u kontinuiranom širenju, kao što su građevinarstvo i održiva energija su sve više usmjereni na trgovinu uticajem i korupciju tokom tenderskih procedura. Organizovani kriminal često djeluje skrivajući se iza mreže korporativnih subjekata i kompanija koje se javljaju kao podizvođači.

Kriminalni akteri su u dosluhu sa javnim službenicima radi utvrđivanja pobjednika procesa nadmetanja, i takva ponuda se naziva ,,Namještaljka''. Zdravstvena zaštita je najteže pogođena tokom pandemije COVID-19 i hitne potrebe za nabavkama stvorile su mogućnosti za zloupotrebu finansijskih sredstava. U nekim slučajevima, kriminalne mreže u posjedu kompanija koje učestvuju u procesima namještanja ponuda, podmićivale su zvaničnike tokom postupka nabavke. Pojavio se i novi oblik korupcije tokom pandemije, gdje su zaposleni u javnom sektoru podmićivani da izdaju potvrde o vakcinaciji.

Lobiranje za nezakoniti uticaj je još jedno oruđe korupcije. Političari, na svim nivoima, nezakonito lobiraju da utiču na odluke i procedure u zamjenu za novac ili druge benefite. Korupcija, takođe, uključuje nepotizam, iznudu, uticaj na svedoke.

* **Slobodne zone**

U cilju odgovora na rastuće potrebe carine i privatnog sektora, i sa željom da se obezbijedi adekvatna primjena carinskih postupaka i nadzora u slobodnim zonama, Sekretarijat Svjetske carinske organizacije (SCO) sproveo je istraživanje o trenutnoj situaciji u vezi sa slobodnim zonama, uključujući pregled dokumentata, analizu istraživanja SCO o slobodnim zonama iz 2018. godine, radionice i terenske studije, čiji su rezultati analizirani u Istraživačkom dokumentu SCO br. 47: „Ekstrateritorijalnost” slobodnih zona: Neophodnost pojačane uključenosti carina”. Na osnovu nalaza Istraživačkog dokumenta SCO, Sekretarijat je izradio nacrt Praktičnog vodiča o slobodnim zonama (u daljem tekstu „Vodič o SZ“), a odobrila ga je Komisija za politike u decembru 2020. nakon detaljnih rasprava u Stalnom tehničkom komitetu i Komitetu za sprovođenje.

Nadalje, obezbjeđivanje efikasne kontrole u slobodnim zonama doprinosi poboljšanju poslovnog okruženja na nacionalnom i međunarodnom nivou. Može doći do značajnog negativnog uticaja na konkurentnost slobodnih zona ako se one loše primjenjuju. Nedostatak nadzora nad slobodnim zonama utiče ne samo na zemlju u kojoj se slobodna zona nalazi, već i na partnere sa kojima ta zemlja trguje. Carinski nadzor i kontrola robe uskladištene u slobodnim zonama putem periodičnih provjera na licu mjesta i upravljanja zalihama, između ostalog, takođe može da olakša pravilno upravljanje opasnom robom uskladištenom u slobodnim zonama. Shodno tome, mnogi dokumenti, poput onih koje je pripremila Radna grupa za finansijsku akciju (FATF) (2010), Međunarodna privredna komora (ICC) (2013), Interpol (2013), Viski et al. (2016), časopis Economist (2018), Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) (2018) i McKinsey & Company (2019), hitno su pozvali na visok nivo kontrole nad robom i aktivnostima unutar SZ. Neki su naglasili i potrebu da carina bude uključena i da ima ovlašćenja za kontrolu roba i aktivnosti unutar SZ.

Vodič o SZ sadrži nekoliko osnovnih elementata s praktičnim smjernicama i povezanim najboljim praksama članica Svjetske carinske organizacije.

Osnovni elementi su:

• aspekt teritorijalnosti slobodnih zona;

• potpuno uključivanje carine u slobodne zone;

• učešće carine u postupku odobravanja kompanija i koncept „ovlašćenog

ekonomskog operatera” (AEO);

• izvještavanje carinskim organima i korišćenje podataka i IT sistema;

• carinske revizije u slobodnim zonama;

• carinske kontrole i nadzor: ovlašćenje za oduzimanje nezakonite robe u

SZ; provjere na licu mjesta unutar slobodnih zona; i korišćenje tehnologije

za inspekcije u SZ; i

• saradnja.[[28]](#footnote-28)

## 

## **2.4 Realizovane aktivnosti i postignuti rezultati 2022-2023. godina**

**2.4.1. Prijave o ugrožavanju javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije**

U 2023. godini bilo je 190 prijava zviždača, od čega je 81 podnijeto anonimno. Agencija za sprječavanje korupcije je u 2023. godini zaprimila najviše prijava zviždača na godišnjem nivou od početka rada ASK, čime se nastavlja trend rasta broja prijava.

U 2023. godini u radu pred Agencijom bile su ukupno 382 prijave zviždača (uključujući i prijave iz prethodnog perioda). Okončano je 69 postupaka po prijavama zviždača, od kojih je u četiri utvrđeno postojanje ugrožavanja javnog interesa.

U okviru III faze Projekta borbe protiv korupcije, ekonomskog i organizovanog kriminala „Horizontalni program podrške za Zapadni Balkan i Tursku“ finalizovana je analiza Zakona o sprječavanju korupcije, koja je obuhvatala i segment prijava korupcije i zaštite zviždača. Analiza Zakona u dijelu zviždača rezultirala je izradom Tehničkog dokumenta - Pregled zakonodavnog okvira Crne Gore o zaštiti zviždača, koji pruža detaljan pregled odredaba sadržanih u ZSK, uz 30 preporuka za unapređenje zakonodavnog okvira u ovoj oblasti. U dokumentu se konstatuje da će, iako bi postojeće odredbe koje se odnose na zviždanje u ZSK mogle biti poboljšane, u cilju usklađivanja sa Direktivom (EU) 2019/1937 o zaštiti lica koja prijavljuju povrede prava Unije, biti neophodno uvesti sveobuhvatan samostalan zakon o zaštiti zviždača.

**2.4.2. Postupanje nadležnih organa u sprečavanju krivičnih djela korupcije**

**2.4.2.1**. U 2022. godini 2 lica su obuhvaćena krivičnom prijavom, koja je podnijeta u predmetu koji je realizovan u oblasti suzbijanja krijumčarenja cigareta i korupcije ( predmet »Libra«).

Tokom 2022. godine, nadležnim tužiocima je aktivnošću svih operativnih struktura podnijeto 88 (64) krivičnih prijava i 17 (2) izvještaja kao dopune krivičnih prijava (SDT-u – 13 kp i izvještaja kao dopuna dopuna) protiv 130 (133) fizičkih i 3 (8) pravna lica kojima je prijavljeno 336 (162) koruptivnih krivičnih djela. U 5 predmeta, koji se odnose isključivo na koruptivna krivična djela, imamo elemente organizovanog kriminala. Zbog koruptivnih krivičnih djela, Specijalnom državnom tužilaštvu je podnijeto 13 (13) krivičnih prijava i izvještaja kao dopuna krivičnih prijava (od kojih je 5 imalo elemente organizovanog kriminala), a korupcija je registrovana i u okviru 3 predmeta realizovana primarno zbog drugih krivičnih djela sa elementima organizovanog kriminala. Ovim krivičnim prijavama je procesuirano 41 (66) fizičko lice, od kojih je 28 lišeno slobode, zbog počinjenih 68 (80) koruptivnih krivičnih djela: 33 zloupotreba službenog položaja (među kojima i 7 u produženom trajanju, 11 u saizvršilaštvu, 6 u pomaganju i 1 u pomaganju u produženom trajanju); 14 zloupotreba položaja u privrednom poslovanju ( među kojima i 1 u produženom trajanju, 4 u saizvršilaštvu, 1 u pomaganju u produženom trajanju); 8 primanje mita; 9 davanje mita; 2 protiv zakoniti uticaj i 2 navođenje na protivzakoniti uticaj. Ukupna materijalna šteta prouzrokovana koruptivnim krivičnim djelima iznosi 10.522.364 eura (2021–141.140.467) i enormno je manja u odnosu na uporedni period. Materijalna šteta obuhvaćena krivičnim prijavama podnesenim SDT-u iznosi 6.328.441 (139.302.763) eura, od čega na štetu budžeta Crne Gore iznosi 907.485 eura i višestruko je manja u odnosu na štetu iz 2021.godine (130 miliona eura). U javnom sektoru je otkriveno 28 (41) slučajeva korupcije, povezano u javnom i privatnom sektoru 4 slučaja, a u javnom sektoru povezanom sa OKG je 1 slučaj korupcije. U privatnom sektoru su otkrivena 72 slučaja korupcije.

## Iz javnog sektora su prijavljena ukupno 44 (101 fizičko i 1 pravno lice) lica: predsjednica Vrhovnog suda CG; predsjednik Privrednog suda CG; direktor Agencije za nacionalnu bezbjednost; službenik ANB-a; direktorica JU Centar za socijalni rad za Plav i Gusinje; 6 članova borda direktora Plantaže AD; bivša izvršna direktorica AD »Plantaže«; bivša izvršna direktorica privrednog društva “Putevi” d. o. o. Podgorica; dvije službenice MUP-a na upravnim poslovima; načelnik i 10 službenika Uprave prihoda i carina; šest službenika Uprave policije; službenik Istražnog zatvora; četiri radnika u Pošti CG; šumski tehničar; tri lugara; električar u DOO »CEDIS«; inkasant u komunalnoj djelatnosti; računovođa u OŠ. Među procesuiranim licima su: 4 (17) javna funkcionera – predsjednica Vrhovnog suda Crne Gore; predsjednik Privrednog suda CG; direktor ANB i direktorica JU Centar za socijalni rad za Plav i Gusinje.

**U 2022. godini otkriveno je i nadležnim tužiocima procesuirano duplo više koruptivnih krivičnih djela u odnosu na 2021. godinu**. Ukupna materijalna šteta prouzrokovana ovim krivičnim djelima iznosi 10. 522.364 eura (2021 - 141.140.467) i enormno je manja u odnosu na uporedni period. **Za razliku od 2021. godine**, veći broj slučajeva korupcije je otkriven u privatnom u odnosu na javni sektor, pa je i broj procesuiranih lica iz javnog sektora značajno manji (55,8%), a samim tim i broj javnih funkcionera (2022 – 4 javna funkcionera; 2021 – 17 javnih funkcionera).

**2.4.2.2.** U 2022. godini Specijalno državno tužilaštvo je za krivična djela visoke korupcije podnijeto 230 optužnih akata. U izvještajnoj godini, iz nadležnosti Specijalnog državnog tužilaštva pokrenute su finansijske istrage u 12 predmeta protiv 110 fizičkih i 4 pravna lica i naredba o proširenju finansijske istrage u jednom predmetu protiv 7 fizičkih lica. Radi očuvanja imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću i radi mogućeg naknadnog oduzimanja imovinske koristi, Specijalno državno tužilaštvo je podnijelo Višem sudu u Podgorici predlog za određivanje privremenih mjera obezbjeđenja zabrane raspolaganja i korišćenja pokretne i nepokretne imovine u 5 predmeta i 3 predloga za privremenu obustavu izvršenja novčane transakcije.

Kada je u pitanju kriminalitet protiv punoljetnih lica o kojem se odlučivalo u stvarnoj nadležnosti Specijalnog državnog tužilaštva prijavljeno je 25,77% više lica ovih krivičnih djela u odnosu na 2021. godinu. U ukupnom broju prijavljenih učinilaca, visoka korupcija čini 76,52%, krivičnih djela iz nadležnosti ovog tužilaštva. Tokom 2022. godine povećan je broj prijavljenih lica za krivična djela visoke korupcije za 32,73 % (u 2021. godini 727 lica, u 2020. godini 548 lica, u 2019. godini 459 lica). Najveći broj prijava podnijet je za sljedeća krivična djela: zloupotreba službenog položaja 527 lica; zloupotreba službenog položaja i stvaranje kriminalne organizacije 79 lica; zloupotreba položaja u privrednom poslovanju 96 lica; zloupotreba službenog položaja i nesavjestan rad u službi 72 lica; zloupotreba službenog položaja, samovlašće i stvaranje kriminalne organizacije 46 lica.

## **2.4.2.3.** Što se tiče Specijalnog odjeljenja pri Višem sudu u Podgorici, koji sudi predmete organizovanog kriminala, korupcije i ratnih zločina, ukupno je u radu u 2022. godini bilo 150 predmeta, riješeno je 30 predmeta, ostalo neriješeno 120, odnosno 80,00%.

**2.4.2.4.** Na nivou sudova za prekršaje riješene predmete iz oblasti Zakona o sprječavanju korupcije u 2022. godini čini 895 predmeta ili 2,22% od ukupnog broja zahtjeva.

**2.4.2.5.** Centralna banka Crne Gore ima centralni registar rezidentnih računa, ali još uvijek nema registar nerezidentnih računa, što je ključno sredstvo za istrage koje uključuju nerezidente. Crna Gora se nije pozabavila problemom nepotpunog i nedovoljno digitalizovanog katastra zemljišta, što otežava sprovođenje finansijskih istraga, oduzimanje imovine i sprovođenje internih kazni. Centralizovana baza podataka o slučajevima organizovanog kriminala i korupcije, koja sadrži podatke prikupljene od svih relevantnih organa, potrebna je za potrebe izvještavanja, praćenja i kreiranja politike.

U 2022. godini, **Kancelarija za povraćaj imovine (ARO)** primila je od partnera iz inostranstva 44 zahtjeva za identifikaciju imovine stečene u Crnoj Gori, a koja je stečena kriminalnom djelatnošću, koja uključuje provjere 330 fizičkih lica i 16 pravnih lica. Broj zahtjeva iz Crne Gore stranim partnerima preko Kancelarije za povraćaj imovine porastao je sa 7 na 16 u odnosu na 2021. godinu, podstaknut radom novoformirane jedinice za privredni kriminal od septembra 2022. godine. Ovim zahtjevima su provjerene 64 osobe (pripadnici organizovanih kriminalnih grupa) i 16 pravnih lica. Međutim, nepotpun katastar zemljišta ograničava obim finansijskih istraga i oduzimanja imovine.[[29]](#footnote-29)

**2.4.2.6.** U 2022. godini Crna Gora je nastavila da se aktivno uključuje u međunarodnu policijsku saradnju. Crna Gora je razmijenila ukupno 4.225 komunikacija preko bezbjednog kanala za komunikacije Europolove Mreže (SIENA) (2021. godine: 4.292) i 585 komunikacija sa stranim oficirima za vezu (2021. godine: 499). Aktivnom potragom targetirano je ukupno 14 bjegunaca. Povezivanje crnogorskih agencija za sprovođenje zakona – uključujući odjeljenje zaduženo za borbu protiv organizovanog kriminala – sa SIENA mrežom poboljšalo je proaktivnost i, donekle, efikasnost istraga. Crna Gora je takođe razmijenila 36.991 komunikaciju putem Interpola 2022. godine (2021. godine: 59.162).

Na osnovu zahtjeva iz Crne Gore, u inostranstvu su uhapšena 43 člana kriminalne grupe, među kojima i vođa jedne crnogorske organizovane kriminalne grupe. Broj članova organizovanih kriminalnih grupa uhapšenih u Crnoj Gori na osnovu naloga za hapšenje stranih kancelarija Interpola i potraga za bjeguncima porastao je na 71 (sa 55 u 2021. godini), uključujući tri osobe sa FBI liste najtraženijih i vođu jedne turske organizovane kriminalne grupe. U martu 2023. policija je uhapsila državljana Južne Koreje po međunarodnom nalogu za hapšenje zbog nezakonite finansijske šeme koja uključuje 40 milijardi dolara u kriptovalutama.

Crna Gora je 2022. godine učestvovala u 63 operativne akcije u okviru 13 operativnih akcionih planova (OAP) Evropske multi-disciplinarne platforme protiv opasnosti od kriminala (EMPACT) i bila je ko-lider u 4 operativne aktivnosti, kao što su operativne aktivnosti na visokorizičnim kriminalnim mrežama i na sprječavanju, otkrivanju i suzbijanju trgovine oružjem. U 2023. godini Crna Gora učestvuje u 54 operativne akcije u 14 OAP-a, rukovodilac je jedne i ko-lider u dvije operativne akcije. U policiji je formiran EMPACT radni tim na čelu sa nacionalnim EMPACT koordinatorom.

Crna Gora je u oktobru 2022. godine uspješno bila domaćin do tada najvećeg EMPACT okupljanja (zajednički akcioni dani) organizovanog u zemlji koja nije članica EU, pod koordinacijom Španije, uz podršku Europola, Fronteka, Eurojusta, INTERPOL-a i mnogih drugih. Crna Gora je obezbijedila materijalne i ljudske resurse za podršku operaciji.[[30]](#footnote-30)

**2.4.2.7.** U oblasti **šverca duvana**, u maju 2022. godine stupila je na snagu zabrana skladištenja duvanskih proizvoda u slobodnoj zoni Luke Bar, koju je odredila Uprava carina. To je dovelo do zaplijene do tada neviđenog broja cigareta, koje su vlasnici ostavili u tim skladištima. Tokom cijele godine dešavale su se i druge značajne zaplijene. Procijenjena količina od 1.500 tona (ili 13 kubnih metara) cigareta je uskladištena u Baru i čeka na uništenje. Velike količine cigareta nestale su iz skladišta prije stupanja na snagu zabrane. Suspendovano je ukupno sedam carinika koji rade u slobodnoj zoni. Prevoz dva kamiona sa cigaretama do objekta za uništavanje u Nikšiću u septembru 2022. godine okončan je nestankom jednog od dva kamiona, iako je prevoz organizovala Uprava carina i uz pratnju lokalne policije. Nestali kamion, sa pošiljkom cigareta u vrijednosti od 10 miliona eura, na kraju je pronašlo Specijalno tužilaštvo u blizini Podgorice, a došlo je do još hapšenja carinika, uključujući i direktora Uprave za prihode i carine u decembru 2022. godine. Specijalno tužilaštvo je 2022. godine pokrenulo dvije nove istrage o švercu duvana protiv šest osoba. U oba slučaja pokrenute su paralelne finansijske istrage. Policija je radila i na brojnim slučajevima manjeg obima i osnovnim tužilaštvima podnijela 35 prijava za šverc duvana. Međutim, nije bilo nijedne pravosnažne sudske odluke o švercu duvana tokom 2022. godine.[[31]](#footnote-31)

## **2.5 Ključni nalazi analize stanja**

Iako su ostvareni veoma zapaženi rezultati, uzimajući u obzir činjenicu potreba daljeg usmjeravanja, koordinacije i jačanja međuistitucionalne i međunarodne saradnje, nameće se potreba za donošenjem strateškog dokumenta koji bi definisao sve aspekta borbe protiv korupcije u Crnoj Gori.

Kao globalni problem, pored saradnje sa partnerima za sprovođenje zakona unutar EU, potreban je multidisciplinaran i sveobuhvatan pristup za rešavanje finansijskih i ekonomskih zločina koji utiču na CG i šire. Uprkos ojačanom zakonodavnom okviru za rješavanje prijetnje koju predstavljaju ekonomsko-finansijski kriminali, finansijske istrage moraju postati standardna praksa sprovođenja zakona prilikom istrage teškog i organizovanog kriminala.

Na nacionalnom nivou od ključnog značaja su aktivnosti koje se odnose na konstantne inovacije u cilju unapređenje postojećeg pravnog okvira i uvođenje novih rješenja u pravni sistem kako bi se stvorio dodatni pravni osnov za preduzimanje širokog spektra mjera i radnji iz nadležnosti organa za sprovođenje zakona sa fokusom na borbu protiv korupcije. U domenu jačanja pravnog okviru u sklopu ciljeva definisanim u pojedinim oblastima utvrđene su mjere koje se odnose na:

* Donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sprječavanju korupcije;
* Donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnim zonama;
* Donošenje Zakona o o izmjenama i dopunama Zakona o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću;
* Donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja;
* Donošenje Zakona o Vladi;
* Unapređenje pravnog okvira u oblasti igara na sreću;
* Unapređenje pravnog okvira u oblasti zapošljavanja u javnom sektoru;
* Izrada podzakonskih akata na osnovu Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma;

Strateško opredijeljenje Crne Gore je ispunjavanje preporuka GRECO, kao i ispunjavanje Privremenih mjerila za Poglavlje 23, i postupanje u skladu sa ciljevima Transparency International-a.

Crna Gora treba da uloži jače napore u rješavanju problema nezakonite trgovine cigaretama. To bi uključivalo jačanje kapaciteta svih uključenih institucija, dalje jačanje rada čitavog pravosudnog lanca, razbijanje kriminalnih mreža i poboljšanje ostvarenih rezultata u pravosnažnim presudama i konfiskacijama imovinske koristi stečene kriminalom.

Bilans ostvarenih rezultata istraga i krivičnog gonjenja u slučajevima korupcije na visokom nivou je poboljšan, ali tek treba da bude dodatno konsolidovan. Nasuprot tome, bilans ostvarenih rezultata vezano za suđenja i pravosnažne presude u ovim slučajevima gotovo da i ne postoji.

Crna Gora tek treba da unaprijedi pravni pristup finansijskim istragama i konfiskaciji imovine koja je povezana sa korupcijom na visokom nivou. Crna Gora treba hitno da se pozabavi nedostatkom stručnosti o finansijskim istragama dostupne u sistemu pravosuđa.

Promovisanje i sprovođenje etike i profesionalnih standarda među sudijama i tužiocima ostaje izazov. I Sudski i Tužilački savjet imaju ograničen bilans ostvarenih rezultat i nedostaje im proaktivnost. Crna Gora nije izmijenila disciplinski i etički pravni okvir za sudije i tužioce. Potrebna su dalja poboljšanja i djelotvorno sprovođenje inspekcijskog sistema pravosuđa, uključujući temeljnije i nenajavljene inspekcije.

Kapacitet ljudskih resursa u Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama je potrebno ojačati jer je samo 63% njenih pozicija djelotvorno popunjeno. Finansijska sredstva Agencije treba da odgovaraju njenim nadležnostima, takođe s obzirom na planirano proširenje njenih zadataka, a finansijsku nezavisnost Agencije treba garantovati. Nedostatak IT ekspertize u Agenciji (sa samo jednim supervizorom) i nepostojanje digitalnog sistema upravljanja predmetima negativno utiču na njen rad.

Crna Gora treba posebno da:

- poboljša evidenciju o korupciji, uključujući korupciju na visokom nivou, hitnim jačanjem efikasne primjene postojećeg krivičnog zakonodavstva od strane tužilaštava i sudova, izricanjem djelotvornih kazni i preduzimanjem konkretnih mjera za poboljšanje korišćenja sporazuma o priznanju krivice u izuzetnim slučajevima za više transparentan, kredibilan, odvraćajući i dosljedan odgovor krivičnog pravosuđa;

- preduzme mjere za sprovođenje preporuka peer review ekspertske misije iz juna 2022. godine o borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije na visokom nivou.

Crna Gora bi trebalo da se fokusira na efikasnu implementaciju zakonodavstva o javnim nabavkama i javno-privatnom partnerstvu. Takođe bi trebalo da se u potpunosti uskladi sa pravilima EU o javnim nabavkama u svim slučajevima, kao što je, na primjer, dodeljivanje koncesije za upravljanje aerodromima.

Planiranje investicija i kapacitet upravljanja javnim investicijama od strane Vlade treba značajno da se poboljšaju. Unaprijeđeni zakonodavni okvir za javne nabavke i internu kontrolu treba da se implementira u praksi.

Da bi se izgradio ili ojačao sistem borbe protiv korupcije potrebno je:

* uspostaviti, promovisati i podržavati nezavisnost institucija za sprovođenje zakona i zalagati se za njihove djelotvorne nadležnosti i kapacitete, uključujući nadležnosti za prevenciju.
* sarađivati s institucijama za sprovođenje zakona i stručnjacima (uključujući tehnološke inovatore) kako bi se obezbijedilo da institucije za sprovođenje zakonu budu opremljene adekvatnim ovlašćenjima i alatima za sprečavanje i otkrivanmje korupcije.
* sarađivati s civilnim društvom i profesionalnim partnerima i novinarima kako bi se agencijama za sprovođenje zakona ukazivalo na slučajeve korupcije, te kako bi navedene agencije u punom kapacitetu postupale u ovim slučajevima i upoznale javnost o rezultatima svog postupanja.

Jačanje integriteta u poslovnom sektoru nedvosmisleno je suštinski važna karika ukupne borbe protiv korupcije. Odsustvo integriteta u poslovnom sektoru narušava konkurenciju, onemogućava ekonomski rast, sprječava građane da imaju pristup kvalitetnim uslugama.

Direktni napori da se zaštite javni resursi i zaustave tokovi prljavog novca ključni su za sprečavanje zloupotrebe javnih ovlašćenja i privođenje počinilaca odgovornosti.

Da bi se osigurao veći integritet u ishodima izbora i imenovanja, potrebno je:

* promovisati standarde za poboljšanu kontrolu i transparentnost izbornog procesa i političkog finansiranja;
* pratiti i prijavljivati zloupotrebe javnih resursa radi političke ili izborne koristi;
* zalagati se za standarde i prakse u političkim kampanjama, komunikaciji i oglašavanju - (pogotovo na internetu) - koje ne podrivaju, već upravo jačaju politički integritet;
* identifikovati i zahtijevati reformu mehanizama kojima se partikularnim ili kriminalnim interesima daje neprimjeren uticaj na ishode izbora.

Potrebno je uspostaviti proces imenovanja i zapošljavanja na kriterijima meritornosti i transparentnosti, kroz:

* Promovisanje standarda i procedura imenovanja i zapošljavanja u javnom sektoru na principima meritornosti i transparentosti;
* Praćenje i prijavljivanje zloupotrebe u procesima imenovanja i zapošljavanja;
* Promovisanje standarda i procedura obavljanja menadžerskih pozicija u javnom sektoru
* Učinkoviti nadzor obavljanja menadžerskih pozicija u javnom sektoru.

Sloboda i zaštita ključnih pojedinaca i grupa koji su u najboljem položaju da identifikuju i razotkriju korupciju ključne su za efikasnu kontrolu vlasti. U kontekstu svakodnevnog sužavanja građanskog prostora, to je osnovna pretpostavka da bi nosioci vlasti uopšte mogli odgovarati pred zakonom za svoje postupke zarad opšte dobrobiti. Shodno tome, potrebno je:

- sarađivati s partnerima iz svih sfera života kako bismo osnažili žrtve korupcije, one koji žele da podignu glas i društvene aktere koji traže stvarne promjene,

- pružati pravnu pomoć zviždačima, svjedocima i novinarima i zagovarati efikasne mehanizme zaštite navedenih kategorija,

- identifikovati i pridružiti se kampanjama koje promovišu nezavisno novinarstvo u funkciji javnog interesa, kao i

- podizati nivo javne svijesti o važnosti uzbunjivanja i prijavljivanja korupcije, te o pružanju podrške onima koji time možda rizikuju gubitak sredstava za život, blagostanja ili sopstvenih života.

Osnaženi građani mogu biti najbolji čuvari odgovornosti i efikasnosti u vladinim programima i inicijativama, kao i odgovornosti korporacija prema zajednici. Građanske inicijative kao što su praćenje od strane zajednice i socijalne revizije pomažu u obezbjeđivanju najboljeg kvaliteta isporučenih javnih dobara. U situacijama gdje drugi mehanizmi kontrole vlasti izostaju ili su zakazali, društveni pokreti mogu biti najbolje ili jedino sredstvo za obezbjeđivanje političke odgovornosti u vršenju povjerenih ovlašćenja.

Pružanje usluga građanima i poslovnim subjektima Proces modernizacije pružanja javnih usluga u Crnoj Gori i dalje je spor. Zakon o upravnom postupku nije dosljedno primijenjen, posebno u pogledu principa „samo jednom” i elektronske komunikacije. Usluge generalno ostaju birokratske i nijesu prilagođene korisnicima. Sve u svemu, digitalizacija javnih usluga ostaje i dalje skromna, posebno za usluge koje se nude pojedincima. Nedavni podaci istraživanja o korišćenju e-uprave pokazuju da je u Crnoj Gori manje od 30% koristilo internet za interakciju sa javnom upravom u 2021. godini, u poređenju sa prosjekom EU od 58,50%. Crna Gora je postigla određeni napredak u oblasti digitalne vlade, posebno u pogledu funkcionalnog okvira interoperabilnosti i aktivne elektronske razmjene podataka između različitih vladinih institucija. Ipak, Vlada treba da investira u transformaciju ovih ključnih faktora koji omogućavaju opipljive rezultate za pojedince, radeći i na strani ponude (izdavanje jednostavnijih digitalnih usluga prilagođenih korisniku i eID rješenja) i na strani potražnje (razumijevanje razloga za nedovoljno preuzimanje dostupnih digitalnih usluga i uklanjanje prepreka). Crna Gora se nije uskladila sa posljednjom revizijom Evropskog okvira interoperabilnosti i Zakonom o interoperabilnosti Evrope (Interoperable Europe Act).[[32]](#footnote-32)

**3. VIZIJA, ADRESATI, STRATEŠKI I OPERATIVNI CILJEVI BORBE PROTIV KORUPCIJE**

**Vizija Strategije** je izgradnja države vladavine prava, čije će institucije kreirati pravedne propise, obezbijediti njihovu potpunu i neselektivnu primjenu, garantujući jednake šanse za sve, a pravo na život i poslovanje u ambijentu bez korupcije, preduslov je sveobuhvatnog napretka društva i ostvarenja punopravnog članstva u Evropsku uniju.

**Adresati Strategije:** Strategija za borbu protiv korupcije je sveobuhvatna strategija koja se primjenjuje na sve organe zakonodavne, sudske i izvršne vlasti na državnom i lokalnom nivou, na organe državne uprave, nezavisna tijela, regulatorna tijela, javne ustanove, javna preduzeća i druga pravna lica koja vrše javna ovlašćenja.

**Opšti cilj Strategije:** Kreiranje dugoročnog i efikasnog sistema borbe protiv korupcije i uz definisanje i osnaživanje kontrolnih mehanizama.

Prioritetne oblasti, odnosno oblasti od posebnog rizika za nastanak korupcije su:

1. Pravosuđe (Rad tužilaštva i sudova)
2. Rad policije i Uprave carina
3. Zdravstvo
4. Obrazovanje
5. Životna sredina, urbanizam i prostorno planiranje ili ukratko samo urbanizam
6. Javne nabavke
7. Rad lokalne samouprave
8. Rad preduzeća u državnom vlasništvu, odnosno vlasništvu lokalnih samouprava

Opšti cilje Strategije je u funkciji sveobuhvatnog razvoja borbe protiv korupcije, a u sklopu pristupnih pregovora Crne Gore Evropskoj uniji, kojom će se unaprijediti vladavina prava u Crnoj Gori.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Pokazatelji uticaja** | **Početna vrijednost** | **Ciljana vrijednost** |
| Indeks percepcije korupcije Transparency International | 46 (2023) | 49 (2028) |
| Kontrola korupcije (World Governance Indicator) – Svjetska banka | -0,12 (2022) | 0 (2028) |

Realizacija opšteg cilja Strategije uključuje tri strateška cilja.

Strateški ciljevi su: 1. Jačanje nezavisnosti, nepristrasnosti i odgovornosti organa koji učestvuju u borbi protiv korupcije; 2. unapređenje transparentnosti, i 3. jačanje integriteta i podizanje svijesti o korupciji.

S obzirom na specifičnost izrade Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije, u okviru svakog postojećeg cilja predstavljeni su utvrđeni rizici i potrebe u rizičnim oblastima, kako bi se bolje razumjela veza za predloženim mjerama.

*Tabela 1: Vizija i strateški ciljevi Strategije*

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Vizija Strategije** | | |
| Izgradnja države vladavine prava, čije će institucije kreirati pravedne propise, obezbijediti njihovu potpunu i neselektivnu primjenu, garantujući jednake šanse za sve, a pravo na život i poslovanje u ambijentu bez korupcije, preduslov je sveobuhvatnog napretka društva i ostvarenja punopravnog članstva u Evropsku uniju. | | |
| **Opšti cilj Strategije** | | |
| Kreiranje dugoročnog i efikasnog sistema borbe protiv korupcije uz definisanje i osnaživanje kontrolnih mehanizama. | | |
| **Strateški cilj 1** | **Strateški cilj 2** | **Strateški cilj 3** |
| Jačanje nezavisnosti, nepristrasnosti i odgovornosti organa koji učestvuju u borbi protiv korupcije | Unapređenje transparentnosti | Jačanje integriteta i podizanje svijesti o korupciji. |

Za svaki hijerarhijski nivo ciljeva, definisani su odgovarajući indikatori uspjeha sa početnim i ciljnim vrijednostima na polovini perioda sprovođenja Strategije, kao i u završnoj godini. Konkretnije, za strateške ciljeve se definišu indikatori uticaja (*impact indicators*), a za operativne ciljeve, indikator učinka (*outcome indicators*). Dodatno, za konkretne aktivnosti na sprovođenju Strategije definisani su indikatori rezultata (*result indicators*) u sklopu Akcionog plana.

Dakle, vizija i strateški ciljevi koji su definisani, daju odgovor na rješenje ključnog problema, dok su uzroci problema pretočeni u operativne ciljeve koji zapravo predstavljaju odgovor na pitanje kroz koje aktivnosti je moguće doći do unaprjeđenja stanja u periodu 2024-2028. godine.

## ***Jačanje nezavisnosti, nepristrasnosti i odgovornosti organa koji učestvuju u borbi protiv korupcije***

Analizom trenutnog stanja i uočavanjem ključnih problema u borbi protiv korupcije tokom Izvještaja Evropske komisije, GRECO izvještaja o evaluaciji i analiza Savjeta Evrope, kao i izvještaja drugih relevantnih međunarodnih institucija (OEBS i ODIHR). definisan je strateški cilj 1 kao i set operativnih ciljeva za dostizanje tog strateškog cilja.

Napredak ostvaren u pogledu dostizanja Strateškog cilja 1 biće mjeren putem seta pokazatelja (indikatora) uticaja.

*Tabela 2: Operativni ciljevi u okviru Strateškog cilja 1*

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Strateški cilj 1: Jačanje nezavisnosti, nepristrasnosti i odgovornosti organa koji učestvuju u borbi protiv korupcije** | | | |
| Indikator uticaja | Početna vrijednost  2024. | Ciljana vrijednost 2026. | Ciljana vrijednost 2028. |
| Normativni okvir kojim se uređuje nezavisnost, materijalni položaj, napredovanje i zasnivanje radnog odnosa, provjera integrita službenika koji učestvuju u borbi protiv korupcije usklađen sa relevantnim standardima Savjeta Evrope i mišljenjem Evropske komisije. | NE | DA | DA |
| Agencija za sprječavanje korupcije, tužilaštvo, sudstvo, Policija, Carina I Poreska uprave, Uprava igre za sreću funkcionišu u punom sastavu, podržani adekvatnim ljudskim, finansijskim i infrastrukturnim resursima, čime se osigurava uspješna borba protiv korupcije | NE | NE | DA |
| **U okviru Strateškog cilja 1 definisani su sljedeći operativni ciljevi:**  OC 1.1. Unaprjeđenje normativnog okvira koji garantuje borbu protiv korupcije  OC 1.2. Jačanje administrativnog i institucionalnog okvira za borbu protiv korupcije  OC.1.3. Jačanje kapaciteta u vršenju inspekcijskog nadzora i vršenju poslova inspekcijske kontrole  OC.1.4. Jačanje međunarodne saradnje u otkrivanju i procesuiranju prekoraničnih prevara i pronevjere fondova EU  OC.1.5. Uspostavljanje sistema zapošljavanja i napredovanja u organima vlasti na osnovu kriterijuma i zasluga | | | |

### ***Unaprjeđenje normativnog okvira koji garantuje borbu protiv korupcije***

Kao što je ranije konstatovano, usvajanje seta zakona i podzakonskih akata, u skladu sa preporukama GRECO, izvještajima Evropske komisije, analizama Savjeta Evrope, preporukama sa Peer Review misije Evropske komisije iz 2021. godine, preporukama ODIHR-a i problema koji su se pokazali u dosadašnjoj praksi jedan su od ključnih preduslova obezbjeđivanja kontinuiranog i efikasnog rada organa koji učestvuju u borbi protiv korupcije.

I pored činjenice da se nalaze izmjene i dopune Zakona o sprječavanju korupcije, u momentu izrade Strategije, ovaj proces i dalje nije okončan, aktivnosti na njegovoj finalizaciji bi trebalo da predstavljaju prioritet u predstojećem periodu, nakon čega bi trebalo da uslijedi donošenje pratećih podzakonskih akata neophodnih za njegovo sprovođenje.

Zakon o lobiranju potrebno je usvojiti u što kraćem roku kako bi se mogle ispuniti preporuke GRECO predviđaju da definicija lobiranja bude proširena tako da pokrije sve takve kontakte sa osobama koje imaju najviše izvršne funkcije (LNIF); da (ii) kontakti između lobista i LNIF lica budu otkriveni što se tiče identiteta uključenih osoba, kao I tema o kojima se raspravlja;i da (iii) Agencija za sprečavanje korupcije (ASK) ima mandat da po službenoj dužnosti istražuje sumnje u vezi sa lobiranjem (stav 79).

*Tabela 3:Indikatori realizacije Operativnog cilja 1.1*

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Operativni  cilj | Indikator učinka | Početna vrijednost  2024. | Ciljana vrijednost 2026. | Ciljana vrijednost 2028. |
| Unaprjeđenje normativnog okvira koji garantuje borbu protiv korupcije | Usvojeni zakoni u skladu sa preporukama GRECO, izvještajima Evropske komisije, analizama Savjeta Evrope, preporukama sa Peer Review misije Evropske komisije iz 2021. Godine, preporukama ODIHR-a i Izveštaja mehanizma pregleda implementacije Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije (UNCAC implementation review mechanism) | 30% | 100% | 100% |
| Usvojeni podzakonski akti za sprovođenje izmjenjenih antikoruptivnih zakona. | 0% | 50% | 100% |
| Uspostavljena analiza rizika na korupciju u postupku donošenja zakona | 50% | 80% | 100% |
| Donijeta analiza rizika od korupcije u aktima privrednih društava u vlasništvu države i lokalnih samouprava sa fokusom na pitanja transparentnosti i pristupa informacijama | 0% | 60% | 100% |
| Lokalne samouprave donijele su akte odnosno procedure kojim uređuju održavanje javnih rasprava o predlozima ili nacrtima akata, odnosno dokumentima javnih politika koje pripremaju organi lokalne samouprave | 0% | 60% | 100% |

### ***1.2. Jačanje administrativnog i institucionalnog okvira za borbu protiv korupcije***

Tehničkim dokumentom Savjeta Evrope - Analiza djelova Zakona o sprječavanju korupcije koji uređuju osnivanje i rad Agencije za sprječavanje korupcije i preporukom br. 7 iz GRECO V kruga evaluacije propisano je da: „*kako bi se osigurala njena puna operativna nezavisnost, administrativni kapaciteti, nezavisnost i efikasnost Agencije za sprečavanje korupcije (ASK) budu dodatno ojačani obezbjeđivanjem nezavisnih procedura zapošljavanja zasnovanih na zaslugama koje predviđaju testiranje integriteta novog osoblja, i da obezbijedi da broj stalno zaposlenih u ASK-u bude povećan na nivo koji je u skladu sa njenim pravilima i predviđenim obimom posla''-*

Radi efikasnijeg sprovođenja finansijskih istraga, neophodno je obezbediti odeljenjima za suzbijanje korupcije najmanje jednog finansijskog forenzičara. Takođe, je potrebno obezbijediti sadržajnije i efikasne alate u otkrivanju, gonjenju i procesuiranju koruptivnih krivičnih djela kroz stalnu međusektorsku saradnju, formiranjem stalnih radnih grupa za prioritetne oblasti istraživanja, kroz zajedničku platformu za razmjenu podataka i izvještavanje. I pored značajnog broja održanih obuka, neophodno je obezbijediti dalju specijalizaciju sudija, tužilaca i saradnika koji učestvuju u suzbijanju korupcije kroz napredne obuke i omogućavanje rada isključivo na predmetima koruptivnih i privrednih krivičnih djela.

Institucije moraju imati na raspolaganju dovoljno resursa za otkrivanje i istragu predmeta korupcije. Znanje i vještine lica u državnim organima nadležnim za sprovođenje istraga moraju biti na visokom nivou, kako bi se povećao broj optužnica, prvostepenih i konačnih presuda za slučajeve korupcije, posebno na visokom nivou, kao i trajno oduzimanje imovine u vezi sa slučajevima korupcije.

Institucionalno će biti utvrđena nova organizaciona jedinica koja će se baviti sprečavanjem svih oblika koruptivnog ponašanja carinskih službenika u formi Odjeljenja za unutrašnju kontrolu, sa određenim nadležnostima, proširenim ovlašćenjima i kapacitetima za njeno funkcionisanje.

Kada je riječ o suzbijanju korupcije u sektoru planiranja i gradnje neophodno je razviti sistem elektronske građevinske dozvole. Riječ je o alatu koji građanima i privredi daje mogućnost elektronske epalikacije i vođenja postupka dobijanje građevinske dozvole kao i ostale planske dokumentacije. Cilj ovog alata je potpuna digitalizacija procesa sa ukidanjem sistema predaje dokumentacije na šalteru što stvara mogućnost za korupciju. Implementacija ovakvog sistema je u zemljama regiona donijelo takođe i veliki napredak na doing bussines listi Svjestke banke.

*Tabela 4: Indikatori realizacije Operativnog cilja 1.2.*

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Operativni  cilj | Indikator učinka | Početna vrijednost  2024. | Ciljana vrijednost 2026. | Ciljana vrijednost 2028. |
| *1.2*. *Jačanje administrativnog i institucionalnog okvira za borbu protiv korupcije* | % popunjenih radnih mjesta u Agenciji za sprječavanje korupcije u skladu sa njenim pravilima i predviđenim obimom posla | 50% | 80% | 100% |
| % rukovodilaca unutrašnjih organizacionih jedinica policije imenovano je na zaslugama i bez neprimjerenog političkog uticaja | 50% | 80% | 100% |
| % kroz napredne obuke obučeno sudija, tužilaca i saradnika koji učestvuju u suzbijanju korupcije na visokom nivou | 50% | 70% | 90% |
| % kroz napredne obuke obučeno sudija, tužilaca i policijskih službenika vezano za oduzimanje imovine stečena kriminalnom djelatnošću | 70% | 90% | 100% |
| % procenat opremljenosti organizacione jedinice u Ministarstvu unutrašnjih poslova za kontrolu imovine i životnog stila policijskih službenika | 20% | 50% | 80% |
| % procenat opremljenosti organizacione jedinice Uprave policije za borbu protiv korupcije | 60% | 80% | 90% |
| % Popunjavanje upražnjenih radnih mjesta shodno Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u nadležnim sudovima za borbu protiv korupcije | 30% | 50% | 80% |
| % unaprijeđen kvalitet sprovođenja stečajnog postupka | 30% | 60% | 90% |
| Uspostavljen digitalizovani sistemi koji objedinjuje i automatizuje sve poslovne procese zdravstvenog sistema, smanjuje troškove, povećava efikasnost i pruža jasan uvid u sve aspekte poslovanja | 0% | 30% | 50% |
| Sprovedena je integracijs cjelokupnog sistema nadzora kroz nabavku novih skenera i tehničkih uređaja za kontrolu kontejnerskog saobraćaja uz digitalizaciju procesa na način što će Luka bar biti povezana u realnom vremenu sa terminalom Podgorica a sve aktivnosti praćene uživo iz kontrolne sobe locirane u Podgorici | 0% | 30% | 50% |
| Uspostavljen je sistem elektronske građevinske dozvole | 0% | 30% | 50% |

***1.3. Jačanje kapaciteta u vršenju inspekcijskog nadzora i vršenju poslova inspekcijske kontrole***

Prijetnja od zloupotrebe ponavljanja inspekcija je čest alat za iznuđivanje mita od građana. S druge strane, i sami građani nekad žele da daju mito kako bi izbjegli inspekciju. Stoga je potrebno da postoji jasan niz kriterija o tome koliko često, koga i kako detaljno vršiti inspekciju pravnog ili fizičkog lica.

Često se dešava da građani moraju imati dodira sa nekoliko agencija i to ne samo da čini postupke glomaznim već i povećava broj rizika od korupcije.

Nekada se dešava da je nekoliko organa nadležno za različite aspekte zakona. Ovakva podijeljena nadležnost može podrazumijevati rizik nepostojanja implementacije, jer svaki organ može ukazati na odgovornost drugog organa kada su u pitanju delikatne situacije.

Efikasan način borbe sa opasnostima od korupcije je rotacija osoblja. Ovaj alat za kadrovsko upravljanje bi se trebao više koristiti u oblastima koje su posebno osjetljive na korupciju. Da bi se to uradilo potrebno je da osoblje pristaje da u redovnim intervalima preuzme različite funkcije – period zaduženja po pravilu ne bi trebao biti veći od par godina – čak i ako to obično rezultira većim obimom posla (vrijeme potrebno da se neko upozna sa novima zadacima).[[33]](#footnote-33)

*Tabela 5: Indikatori realizacije Operativnog cilja 1.3.*

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Operativni  cilj | Indikator učinka | Početna vrijednost  2024. | | Ciljana vrijednost 2026. | Ciljana vrijednost 2028. |
| 1.3.Jačanje kapaciteta u vršenju inspekcijskog nadzora i vršenju poslova inspekcijske kontrole | % popunjenosti sistematizovanih radnih mjesta u inspekcijama | 70% | | 80% | 90% |
| % procenat uspostavljene sistemske kontrole terenskog rada inspektora, pogotovo kada je reč o inspekcijama koje vrše inspekcijsku kontrolu građana i privrednih subjekata (građevinska, zdrastveno sanitarna, tržišna, inspekcija rada, itd.). | 0% | | 50% | 80% |
| % obučeno inspektora po pitanju suzbijanja korupcije | 30% | | 60% | 100% |
| % procenat inspektora u odnosu na koje je izvršena kontrola provjere imovine i prihoda njih i članova njihove porodice | 30% | | 60% | 80% |
| % unaprjeđena oblast u području dodjele koncesija i davanja u zakup imovine u državnom vlasništvu | 30% | | 60% | 100% |
| % procenat definisanih jasnih kriterijuma za ponavljanje kontrola/inspekcija | 30% | | 60% | 80% |
| % unaprjeđena oblast u području igara na sreću | 30% | 60% | | 80% |

***1.4. Jačanje međunarodne saradnje u otkrivanju i procesuiranju prekoraničnih prevara i pronevjere fondova EU***

Uredbom Savjeta Evropske unije od 2017/1939 od 12. oktobra 2017. godine osnovana je Kancelarija Evropskog javnog tužioca (European Public Prosecutor’s Office; u daljem tekstu: EPPO) sa sjedištem u Luksemburgu. Činjenica kandidatskog statusa ne razlikuje Crnu Goru od drugih država nekandidata za članstvo kada je riječ o saradnji sa EPPO, već su sve države nečlanice EU u ovom odnosu prepoznate kao „treće zemlje”. Direktna saradnja moguća je na način da EPPO, u onoj mjeri u kojoj je to potrebno za obavljanje njegovih zadataka, uspostavi i održava odnose saradnje, ne samo sa institucijama, tijelima, kancelarijama ili agencijama Unije i sa tijelima država članica Evropske unije koje ne učestvuju u toj pojačanoj saradnji, već i sa tijelima trećih zemalja i međunarodnim organizacijama. S tim ciljem, EPPO je ovlašćen da zaključuje radne dogovore sa ovim subjektima, a ti dogovori su tehničke su i/ili operativne prirode i posebno su usmjereni na olakšavanje saradnje i razmjene informacija; oni ne mogu imati pravno obavezujuće dejstvo za Uniju ili njene države članice. Radni dogovori se mogu odnositi na razmjenu strateških informacija i upućivanje oficira za vezu na rad u EPPO, a u trećim zemljama se mogu odrediti i kontakt tačke za saradnju sa EPPO. Indirektna saradnja Crne Gore sa EPPO moguća je posredstvom EUROJUST-a sa koim Crna Gora ima potpisan sporazum.

Veoma je vaţno u narednom periodu intezivirati saradnju sa državama članicama Evropske unije, te uspostaviti direktnu saradnju sa istima, kao i državama u okruženju, i to kroz razne vidove obuke tužilaca, policije, kao i drugih članova u AFCOS mreži. Ovaj vid obuka bi doprinio boljem uočavanju same problematike neracionalnog, odnosno trošenja sredstva EU fondova suprotno zakonu, kao i tehnike pristupa isptivanju pravnih poslova u kojima se može raditi o zloupotrebama u tom smislu.

U cilju jačanja kapaciteta za uspješnu apsorpciju svih vrsta finansijske pomoći koje će Crna Gora dobijati od strane Evropske unije u procesu pristupanja, sa fokusom na sprečavanje korupcije i prevara prilikom njenog koriščenja, neophodna je digitalizacija cjelokupnog sistema nadzora, kontrole, računovodstva i izvještavanja. Navedeni informacioni sistem bi predstavljao trajnu jedinstvenu bazu svih ugovora za projekte tokom njihovog celog životnog ciklusa. Kroz ovaj sistem je neophodno pratiti sve procese od potpisivanja finansijskog sporazuma preko raspisivanja tendera, evaluacije, dodeljivanja i sprovođenja ugovora. Sam proces sprovođenja ugovora treba da obuhvati: unos finansijskih sporazuma; pripremu plana javnih nabavki i grantova; pripremu konkursne dokumentacije i objavu javnog poziva; postupak ocenjivanja ponuda; ugovaranje; sprovođenje ugovora; finansijsko upravljanje i finansijsku kontrolu; računovodstvo; nadzor funkcionisanja sistema za sprovođenje sredstava – upravljanje nepravinlostima. Na ovaj način bi bio uspostavljen sistem sprečavanja korupcije i prevara prilikom korišćenja srestava EU koji bi rezultirao povećanju povjerenja obije strane, kako Crne Gore, tako i Evropske unije. Navedeno je u potpunosti u skladu sa politikom EU da je borba protiv prevara i korupcije u koršćenju njenih finasijskih sredstava jedan od prioriteta institucija EU a sve u cilju najefikasnijeg korišćenja novca svojih poreskih obveznika.

Međunarodni sporazum o razmjeni podataka u svrhu provjere izjava o imovini potpisan je 19. marta 2021. godine u Beogradu, od strane ministara nadležnih za poslove pravosuđa Crne Gore, Srbije i Sjeverne Makedonije. Implementacija Međunarodnog sporazuma o razmjeni podataka u svrhu provjere izjava o imovini, ojačaće saradnju u pogledu otkrivanja imovine javnih funkcionera na regionalnom i međunarodnom nivou.

*Tabela 6: Indikatori realizacije Operativnog cilja 1.4*

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Operativni  cilj | Indikator učinka | Početna vrijednost  2024. | Ciljana vrijednost 2026. | Ciljana vrijednost 2028. |
| 1.4. Jačanje međunarodne saradnje u otkrivanju i procesuiranju prekoraničnih prevara i pronevjere fondova EU | % Saradnjе sa Kancelarijom  evropskog javnog tužioca (EPPO) | 0,82% | 0,90% | 1% |
| % Sprovedenih specijalnih obuka na polju postupanja kod krivičnog djela na štetu finansijskih interesa EU (policija, tužioci i članovi AFCOS mreže) | 10% | 30% | 50% |
| % Razmijenjenih informacija sa EUROJUST u oblasti saradnje borbe protiv korupcije | 30% | 60% | 80% |
| % Razmijenjenih informacija na osnovu Međunarodnog sporazuma o razmjeni podataka u svrhe provjere izjava o imovini, potpisan u Beogradu 19. marta 2021. godine | 0% | 10% | 30% |
| % Razmijenjenih informacija putem GlobE mreže UNODC | 30% | 60% | 80% |
| Uspostavljena digitalizacija sistema nadzora, kontrole, računovodstva i izvještavanja finansijske pomoći koje Crna Gora dobija od strane Evropske unije u procesu pristupanja | 0% | 10% | 50% |

***1.5. Uspostavljanje sistema zapošljavanja i napredovanja u organima vlasti na osnovu kriterijuma i zasluga***

U crnoj Gori potrebno je uspostaviti sistem zapošljavanja i napredovanja u organima vlasti na osnovu kriterijuma i zasluga.

Insitutut alternativa je u svim oblastima javnog sektora napravio analizu rizika od neprimjenernih

uticaja korupcije pri zapošljavanju u javnom sektoru, koja je predstavljena kroz mapu rizika,

dostupna na [www.mapa-rizika.me](http://www.mapa-rizika.me). Mapa rizika odnosi se na državne organe, organe lokalne uprave i službe, Agencije i druga regulatorna tijela, javna preduzeća, zdravstvo, obrazovanje, socijalnu i dječiju zaštitu i kulturu. Mapirani rizici se odnose na segmente planiranja zapošljavanja, procedure zapošljavanja i zaštitu prava nakon sprovedenog postupka. Rezultati pokazuju nizak stepen ispunjenosti osnovnih preduslova za sprječavanje korupcije i neprimjerenih uticaja prilikom zapošljavanja u javnom sektoru. Na osnovu mape rizika, u proizlaze konkretne mjere za izmjenu pravnog okvira i unapređenje praksi.

*Tabela 7: Indikatori realizacije Operativnog cilja 1.5.*

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Operativni  cilj | Indikator učinka | Početna vrijednost  2024. | Ciljana vrijednost 2026. | Ciljana vrijednost 2028. |
| 1.5.Uspostavljanje sistema zapošljavanja i napredovanja u organima vlasti na osnovu kriterijuma i zasluga | % na jasan i transparentan način utvrđena procedura i kriterijumi za spovođenje procesa zapošljavanja za organe vlasti, koji primjenjuju opšte propise o radu shodno izmijenjenim propisima o radu | 20% | 50% | 80% |
| % procenat na osnovu kojih su utvrđene jasne zasluge i kriterijumi za spovođenje konkursa i oglasa u državnim organima i organima državne uprave i lokalne samouprave shodno izmijenjenom Zakonu o državnim službenicima i namještenima, Zakonom o lokalnoj samoupravi i podzakonskim aktima na osnovu njih | 30% | 60% | 90% |
| % unaprijeđen okvir načina sprovođenja provjere znanja, sposobnosti, kompetencija i vještina za rad u državne agencije, javne ustanove i preduzeća u većinskom vlasništvu države | 20% | 50% | 80% |
| % imenovanih lica u upravnim odborima i tijelima javnih preduzeća i drugih privrednih  društava u većinskom vlasništvu države na osnovu jasnih kriterijuma i zasluga | 0% | 40% | 70% |

1. ***Unapređenje transparentnosti***

Otvorenost i transparentnost u donošenju odluka su značajni za prevenciju korupcije i povjerenje građana u rad državnih institucija. Transparentnost bi trebalo da se ostvaruje proaktivnim objavljivanjem informacija od strane organa javne vlasti. U tom procesu je važan sistematski pristup u korišćenju novih tehnologija kako bi se omogućilo lakše učešće građana i veći nivo transparentnosti u radu javnog sektora. Unapređenje pristupa informacijama i povećanje učešća različitih aktera u procesu donošenju odluka i kreiranju politika smanjuje mogućnosti za koruptivne prakse i jača demokratiju.

Napredak ostvaren u pogledu dostizanja Strateškog cilja 2 biće mjeren putem seta pokazatelja (indikatora) uticaja.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Strateški cilj 2:** Unapređenje transparentnosti | | | |
| Indikator uticaja | Početna vrijednost  2024. | Ciljana vrijednost 2026. | Ciljana vrijednost 2028. |
| Uređeno pitanje upravljanja, nadzora, stvarnog i potencijalnog sukoba interesa i transparentnosti rada organa upravljanja preduzeća u državnom vlasništvu i preduzeća u vlasništvu lokalne samouprave.  Obezbjeđen potreban nivo transparentnosti i participativnosti kad je u pitanju postupak izrade zakona i strategija kako bi prostor za favorizovanje pojedinačnih interesa na štetu javnog interesa sveden na minimum. | NE | DA | DA |
| Uspješno se prati primjena člana 12 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, naročito u dijelu koji se odnosi na objavljivanje spiska državnih službenika i namještenika sa njihovim službeničkim i namješteničkim zvanjima, spiska javnih funkcionera i liste obračuna njihovih zarada i drugih primanja i naknada u vezi sa vršenjem javne funkcije, kao i objavljivanje informacija kojima je po zahtjevu pristup odobren, kako od strane državnih organa i organa državne uprave, tako i od lokalnih samouprava, lokalnih uprava i privrednih društava u većinskom vlasništvu države, javnih ustanova i preuzeća. | NE | NE | DA |
| **U okviru Strateškog cilja 2 definisani su sljedeći operativni ciljevi:**  OC 2.1. Jačanje kapaciteta u primjeni Zakona o slobodnom pristupu informacijama  OC 2.2. Jačanje kapaciteta institucija nadležnih za borbu protiv korupcije u pogledu komunikacije sa javnošću  OC.2.3. Jačanje kapaciteta medija da izveštavaju o radu institucija nadležnih za borbu protiv korupcije | | | |

***2.1. Jačanje kapaciteta u primjeni Zakona o slobodnom pristupu informacijama***

*Tabela 8: Indikatori realizacije Operativnog cilja 2.1*

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Operativni  cilj | Indikator učinka | Početna vrijednost  2024. | Ciljana vrijednost 2026. | Ciljana vrijednost 2028. |
| 2.1.Jačanje kapaciteta u primjeni Zakona o slobodnom pristupu informacijama | % organizovanih konsultacija sa medijima i zainteresovanom javnošću na lokalnom nivou o primjeni Zakona o slobodnom pristupu informacijama | 10% | 40% | 80% |
| % obučeno lica ovlašćenih za postupanje po zahtjevima za slobodan pristup informacijma u organima lokalne samouprave, lokalne uprave, javnim ustanovama i privrednim društvima i preduzećima u većinskom vlasništvu države | 10% | 30% | 70% |
| Objavljeno podataka iz ugovora  o javnim nabavkama koje su izuzete od primjene Zakona o javnim nabavkama | 10% | 50% | 80% |

***2.2. Jačanje kapaciteta institucija nadležnih za borbu protiv korupcije u pogledu komunikacije sa javnošću***

Kadrovski kapacitet Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama.treba da se povećaju, posebno u oblasti slobodnog pristupa informacijama, gdje je 2022. godine samo 10 zaposlenih radilo na predmetima od 8.865 žalbi (2021. godine: 5.285).

### Uočeno je da lokalne samouprave, javne ustanove, privredna društva i preuzeća u većinskom vlasništvu države u odnosu na državne organe i organe državne uprave nijesu na istom nivou u pogledu otvorenosti i transparentnosti, kao i u pogledu uključivanja građana.

*Tabela 9: Indikatori realizacije Operativnog cilja 2.2*

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Operativni  cilj | Indikator učinka | Početna vrijednost  2024. | Ciljana vrijednost 2026. | Ciljana vrijednost 2028. |
| 2.2 Jačanje kapaciteta institucija nadležnih za borbu protiv korupcije u pogledu komunikacije sa javnošću |
| % popunjenih radnih mjesta u Agenciji za za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama u skladu sa predviđenim obimom posla | 60% | 70% | 90% |
| % javne ustanove, privredna društva i preuzeća u većinskom vlasništvu države povečale stepen transparentnosti u pogledu e-savjetovanja zbog učestalih izmjena i dopuna opštih akata i strateško-planskih dokumenata | 10% | 50% | 80% |
| % obučenih portparola za medije u sudovima koji sude u predmetima borbe protiv korupcije | 100% | 100% | 100% |
| % obučenih portparola za medije u državnim tužilaštvima koji postupaju u slučajevima korupcije | 100% | 100% | 100% |
| % Redovno ažurirana baza sudske prakse anonimiziranim odlukama iz nadležnosti sudskih odjeljenja koja postupaju u predmetima korupcije | 90% | 100% | 100% |
| Održavanje redovnih konferencija za medije na šestomjesečnom nivou (Viši sud u Podgorici i Specijalno državno tužilaštvo) | 50% | 100% | 100% |

***2.3. Jačanje kapaciteta medija da izveštavaju o radu institucija nadležnih za borbu protiv korupcije***

U Crnoj Gori je, za borbu protiv korupcije, potreban proaktivniji pristup i saradnja svih nadležnih institucija na nacionalnom i lokalnom nivou, a podrška organizacija civilnog društva, medija i građana je preduslov za rezultate na tom polju.

Profesionalizam i svijst o javnom interesu je suština borbe medija protiv korupcije.

Od medija ne bi trebalo da očekujemo da da rade ono to što je djelatnost policije ili tužilaštva, ali bi Strategijom i Akcionim planom za borpu protiv korupcije, moglo da se prepozna gdje mediji mogu izvršiti pritisak da bi se uspješnije procesuirala korupcija.

*Tabela 11: Indikatori realizacije Operativnog cilja 2.3*

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Operativni  ciljevi | Indikator učinka | Početna vrijednost  2024. | Ciljana vrijednost 2026. | Ciljana vrijednost 2028. |
| 2.1.Jačanje kapaciteta medija da izveštavaju o radu institucija nadležnih za borbu protiv korupcije | Obuke za novinare o izvještavanju o krivičnom postupcima i borbi protiv korupcije i obuka za novinare o izvještavanju o mehanizmima sprečavanja korupcije (režim integriteta) | 0 | 2 | 4 |
| % novinara koji su prošli obuku o izvještavanju o krivičnom postupcima i borbi protiv korupcije | 10% | 50% | 100% |
| % novinara koji su prošli obuku o izvještavanju o mehanizmima sprečavanja korupcije (režim integriteta) | 10 % | 50 % | 100% |

***3.*** ***Jačanje integriteta i podizanje svijesti o korupciji***

Imajući u vidu nalaze ovog izvještaja, **GRECO** je uputio Crnoj Gori ukupno **22 preporuke**, i to za centralne vlasti (Vlada) i vlasti za sprovođenje zakona (MUP i Policija) koje se između ostalog odnose i na jačanje integriteta kroz izmjenu propisa, održavanja obuka i jačanje svijesrti o korupciji.

Uvijek treba imati na umu da rizici od korupcije ne proizilaze samo iz propisa već i iz uzroka koji su izvan propisa. Obratno, ne može se niti treba pokušati da se protiv korupcije bori samo preporukama vezanim za propise, već treba imati na umu i druge komponente koje sprječavaju korupciju (npr. njegovanje kulture etike, podsticanje javnih službenika da se pridržavaju propisa, podizanje svijesti šire javnosti, itd.).

Integritet pojedinca i institucije predstavlja osnov demokratskog društva i presudan je za jačanje povjerenja građana u institucije. U interesu očuvanja povjerenja javnosti u institucije, od funkcionera se očekuje da se pridržavaju suštinskih načela u rješavanju sukoba interesa u svrhu afirmacije integriteta u izvršavanju zvaničnih dužnosti i odgovornosti.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Pokazatelj ishoda** | **Početna vrijednost** | **Ciljana vrijednost** |
| Procenat usklađenosti sa GRECO preporukama iz V kruga evaluacije | 10% | 90% |

Korupcija podriva integritet institucija i organizacija i pojedinaca u njima. Korupcija je povezana sa pretjeranom birokratijom i regulativom i nedostatkom ravnoteže između diskrecije u donošenju odluka i odgovornosti. Potrebna je kontinuirana obuka o korupciji i načinima borbe protiv korupcije, kao i prevenciji  - sa posebnim akcentom na etiku, integritet, prepoznavanje situacija sukoba interesa i prava zviždača.

Potrebno je implementirati kontrolne liste za provjeru integriteta novih zaposlenih putem redovne procedure zapošljavanja u Agenciji za sprječavanje korupcije.

Napredak ostvaren u pogledu dostizanja Strateškog cilja 2 biće mjeren putem seta pokazatelja (indikatora) uticaja.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Strateški cilj 3: Jačanje integriteta i podizanje svijesti o korupciji** | | | |
| Indikator uticaja | Početna vrijednost  2024. | Ciljana vrijednost 2026. | Ciljana vrijednost 2028. |
| Realizovane GRECO preporuke iz V kruga evaluacije, ojačan normativni okvir u dijelu jačanja integriteta prilikom zapošljavanja u državnim organima, organima državne uprave, lokalne samouprave, javnim preduzećima i privrednim društvima u većinskom vlasništvu države. | NE | NE | DA |
| Povećana je svijest zaposlenih u javnom sektoru o oblicima, štetnosti i načinima prijavljivanja korupcije, kao i svijest građana o oblicima, štetnosti, i načinima prijavljivanja korupcije u javnom sektoru, javnim preduzećima i privrednim društvima u većinskom vlasništvu države. | NE | NE | DA |
| **U okviru Strateškog cilja 3 definisani su sljedeći operativni ciljevi:**  OC 3.1. Jačanje integriteta u javnom sektoru, javnim ustanovama i privrednim društvima u većinskom vlasništvu države  OC 3.2. Povećana svijest zaposlenih u javnom sektoru, javnim ustanovama i privrednim društvima u većinskom vlasništvu države o oblicima, štetnosti i načinima prijavljivanja korupcije  OC.3.3. Povećana svijest građana o oblicima, štetnosti, i načinima prijavljivanja korupcije u javnom sektoru, javnim preduzećima i privrednim društvima u većinskom vlasništvu države i značajno smanjena korupcija i podmićivanje u svim oblicima | | | |

**3.1. *Jačanje integriteta u javnom sektoru, javnim preduzećima i privrednim društvima u većinskom vlasništvu države***

Suprostavljanje korupciji i unapređenje integriteta i etičnosti predstavlja trajni zadatak i misiju javnog sektora, javnih preduzeća i privrednih društava u većinskom vlasništvu države. Jačanjem institucija po modelu dobrog upravljanja, integriteta, odgovornosti i transparentnosti, doprinosi rastu povjerenja u njihov i njihovu odlučnost da se suprostavi svim oblicima nedozvoljenog ponašanja.

*Tabela 12: Indikatori realizacije Operativnog cilja 3.1*

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Operativni  ciljevi | Indikator učinka | Početna vrijednost  2024. | Ciljana vrijednost 2026. | Ciljana vrijednost 2028. |
| 3.1. Jačanje integriteta u javnom sektoru, javnim preduzećima i privrednim društvima u većinskom vlasništvu države | % izvršenih provjera integriteta (zamjenika) šefa kabineta premijera, kao i politički imenovanih „specijalnih savjetnika“ premijera i potpredsjednika Vlade i državnih sekretara, kao dio njihovog zapošljavanja, u cilju izbjegavanja i rješavanja mogućih rizika sukoba interesa | 30% | 80% | 100% |
| % realizovano obuka o standardima pravnog i etičkog integriteta za lica koja obavljaju najviše izvršne funkcije (po preuzimanju dužnosti i u redovnim intervalima tokom obavljanja funkcije; i da da se svim licima koja obavljaju najviše izvršne funkcije obezbijedi povjerljivo savjetovanje radi razumijevanja i primjene ovih standarda, i da se isti propisno informišu o takvoj mogućnosti | 10% | 50% | 100% |
| % policijskih službenika prošlo početnu obuku i obuku na radnom mjestu o relevantnim pitanjima o sprečavanju korupcije i etičkim normama | 10% | 50% | 80% |
| % provjere integriteta novih zaposlenih putem redovne procedure zapošljavanja u Agenciji za sprječavanje korupcije | 10% | 100% | 100% |
| % carinskih službenika i poreskih inspektora prošlo početnu obuku i obuku na radnom mjestu o relevantnim pitanjima o sprečavanju korupcije i etičkim normama | 30% | 40% | 70% |
| % Unaprijeđen program razvoja integriteta u skladu sa smjernicama Svjetske carinske organizacije | 30% | 40% | 70% |
| % kreiranih Integrity testova u Upravi carina i Poreskoj upravi | 10% | 40% | 70% |
| % Izrađena Analiza prakse postupanja po prijavama zviždača | 5% | 40% | 70% |

**3.2. *Povećana svijest zaposlenih u javnom sektoru, javnim preduzećima i privrednim društvima u većinskom vlasništvu države o oblicima, štetnosti i načinima prijavljivanja korupcije***

Potrebno je da se u javnom sektoru, javnim preduzećima i privrednim društvima u većinskom vlasništvu države Kontinuirana obuka o korupciji i načinima borbe protiv korupcije, kao i prevenciji  - sa posebnim akcentom na etiku, integritet, prepoznavanje situacija sukoba interesa i prava zviždača.Posebna pažnja potrebno je da bude usjemerena na rizične oblasti od korupcije.

Postoji potreba za daljim jačanjem komunikacije prema javnosti o svemu što se planira i sprovodi na osnovu antikorupcijskih strateških dokumenata, kao i šta je do sada postignuto.

Da bi borba protiv korupcije bila uspješna i efikasna, potrebna je koordinacija i saradnja između različitih institucija, te njihova sinhronizovana akcija. Upravo je iz tog razloga, Vlada Crne Gore, na sjednici održanoj 22. februara 2024. godine, donijela Odluku o obrazovanju Nacionalnog savjeta za borbu protiv korupcije („Sl. list CG“, br. 16/2024). Ovom Odlukom definiše se jasan sastav, uloga i misija Nacionalnog savjeta za borbu protiv korupcije.

*Tabela 13: Indikatori realizacije Operativnog cilja 3.2*

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Operativni  ciljevi | Indikator učinka | Početna vrijednost  2024. | Ciljana vrijednost 2026. | Ciljana vrijednost 2028. |
| 3.2.Povećana svijest zaposlenih u javnom sektoru, javnim preduzećima i privrednim društvima u većinskom vlasništvu države o oblicima, štetnosti i načinima prijavljivanja korupcije |
| % Obuka o korupciji i načinima borbe protiv korupcije, kao i prevenciji  - sa posebnim akcentom na etiku, integritet, prepoznavanje situacija sukoba interesa i prava zviždača   |  | | --- | |  | | 20% | 50% | 100% |
| % Izrađeno planova obuka za svaku od oblasti koje su prepoznate kao posebno rizične za nastanak korupcije | 10 % | 50 % | 100% |
| % Redovnog praćenja sprovođenja planova obuka | 10 % | 50 % | 100% |

***3.3. Povećana svijest građana o oblicima, štetnosti, i načinima prijavljivanja korupcije u javnom sektoru, javnim preduzećima i privrednim društvima u većinskom vlasništvu države*** ***i značajno smanjena korupcija i podmićivanje u svim oblicima***

Za djelotvornu primjenu antikorupcijskih propisa nužno je da društvo i građani imaju više informacija o fenomenu korupcije, propisima koji se odnose na sprečavanje i borbu protiv korupcije i antikorupcijskim instrumentima. Rezultati koje Crna Gora ostvaruje u okviru međunarodnih indeksa percepcije korupcije ne odražavaju sprovedene pozitivne pomake. Iako su ovakva istraživanja subjektivne prirode, njihova vrijednost je u tome što ukazuju na nivo povjerenja građana u institucije i upućuje na potrebu unapređenja u oblasti antikorupcijskih politika. Svrha objavljivanja ovih indeksa, upućuje na potrebu podizanja svijesti o štetnosti korupcije, ali i o postojećim anti-korupcijskim alatima i mjerama koje država preduzima.

Mediji imaju značajnu ulogu u podizanju svijesti i potrebno je da djeluju širenjem svijesti o štetnosti korupcije, kao i da prate rezultate rada nadležnih institucija u konkretnim slučajevima, ali i na opštem nivou. Kako bi se ovo ostvarilo potrebno je pokrenuti nacionalnu kampanju, koja bi obuhvatila i građane i zaposlene u javnom sektoru, a posebna pažnja bi trebalo da bude usjmerena na djecu i mlade.

UN SDG indikatori se koriste za mjerenje napretka ka postizanju ciljeva održivog razvoja (SDGs), Globalni okvir indikatora obuhvata 231 jedinstveni indikator, koji uključuju i procenat osoba koje su imale barem jedan kontakt sa javnim funkcionerom i koje su platile mito javnom funkcioneru, ili su od njih tražili mito, tokom prethodnih 12 mjeseci, kao i procenat preduzeća koja su imala barem jedan kontakt sa javnim službenikom i koja su platila mito javnom službeniku, ili su im ti javni zvaničnici tražili mito tokom prethodnih 12 mjeseci (Vise se moze vidjeti na sljedecem linku: <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata-16-05-01.pdf>).

Potrebno je planiranje i realizacija obuke trenera izabranih iz obrazovnih institucija u svrhu daljeg prenošenja znanja na nastavno osoblje, učenike i studente na temu Zaštita od korupcije. Trenere birati na način da to lice bude i lice u obrazovnim ustanovama koje će pored obuke zaposlenih biti i posrednik u postupcima prijave korupcije i bliže saradnje sa radnim tijelom.

*Tabela 14: Indikatori realizacije Operativnog cilja 3.3*

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Operativni  ciljevi | Indikator učinka | Početna vrijednost  2024. | Ciljana vrijednost 2026. | Ciljana vrijednost 2028. |
| 3.2.Povećana svijest građana o oblicima, štetnosti, i načinima prijavljivanja korupcije u javnom sektoru, javnim preduzećima i privrednim društvima u većinskom vlasništvu države i značajno smanjena korupcija i podmićivanje u svim oblicima |
| % nivoa svijesti roditelja, djece, polaznika i zaposlenih u obrazovnim ustanovama o mogućim izvorima korupcije u obrazovanju   |  | | --- | |  | | 20% | 50% | 80% |
| % Obuke trenera izabranih iz obrazovnih institucija u svrhu daljeg prenošenja znanja na nastavno osoblje, učenike i studente na temu Zaštita od korupcije | 0 % | 30 % | 50% |
| % Sprovedenih kampanja za građane o oblicima, štentosti i prijavljivanju korupcije | 10 % | 30 % | 50% |
| % Procenat građana spremnih da prijave korupciju | 10 % | 30 % | 50% |
| Procenat osoba koje su imale barem jedan kontakt sa javnim funkcionerom i koje su platile mito javnom funkcioneru, ili su od njih tražili mito, tokom prethodnih 12 mjeseci | 10 % | 30 % | 50% |
| Procenat preduzeća koja su imala barem jedan kontakt sa javnim službenikom i koja su platila mito javnom službeniku, ili su im ti javni zvaničnici tražili mito tokom prethodnih 12 mjeseci | 10 % | 30 % | 50% |

# **OPIS AKTIVNOSTI NADLEŽNIH ORGANA I TIJELA ZA PRAĆENJE SPROVOĐENJA STRATEGIJE I MEĐUNARODNIH PARTNERA**

# **Agencija za sprječavanje korupcije**

ASK je samostalno i nezavisno tijelo osnovano Zakonom o sprječavanje korupcije. Rad ASK-a uređuju tri zakona: Zakon o sprječavanju korupcije, Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja i Zakon o lobiranju, a njene nadležnosti uključuju:

* Sprječavanje sukoba javnih i privatnih interesa i ograničenja u vršenja javnih funkcija,
* Vršenje kontrole primanja poklona, sponzorstava i donacija;
* Provjeru izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera,
* Postupanje po prijavama zviždača i zaštitu zviždača,
* Davanje mišljenja na propise iz oblasti antikorupcije;
* Nadzor nad politikom integriteta i upravljanje integritetom,
* Sprovođenje edukativnih, istraživačkih i ostalih preventivnih antikorupcijskih aktivnosti
* Kontrolu djelatnosti lobiranja,
* Kontrolu finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja.

ASK sprovodi međunarodnu i regionalnu saradnju u oblasti borbe protiv korupcije, kao jednu od svojih zakonskih nadležnosti. Sa jedne strane, navedena saradnja podrazumijeva ispunjavanje obaveza koje proističu iz članstva Crne Gore u ključnim međunarodnim i regionalnim organizacijama koje definišu i prate sprovođenje standarda u oblasti antikorupcije. Takođe, Agencija je aktivni učesnik procesa pristupanja Crne Gore EU kroz Poglavlje 23, u dijelu mjera iz okvira svojih nadležnosti.

Agencija je nacionalni koordinator i članica je u brojnim međunarodnim organizacijama:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Međunarodne i regionalne organizacije fokusirane na oblast antikorupcije u kojima učestvuje ASK | Uloga Agencije u navedenim međunarodnim organizacijama | Aktuelni projekti/ aktivnosti ASK u okviru navedenih međunarodnih organizacija |
| Regionalna antikorupcijska inicijativa za Jugoistočnu Evropu (RAI) | **Nacionalni koordinator** | -Trogodišnji RAI projekat o zviždačima, „Prekinimo tišinu: jačanje politika i kulture prijava od strane zviždača na Zapadnom Balkanu i u Moldaviji“  -Međunarodni sporazum o razmjeni podataka o imovini javnih funkcionera  -RAI SEE-TAC projekat |
| Grupa zemalja za borbu protiv korupcije Savjeta Evrope (GRECO) | **Nacionalni koordinator** | GRECO, Agencija i Vlada Crne Gore u oktobru su objavili Izvještaj o evaluaciji za Crnu Goru u okviru V kruga evaluacije na temu Sprečavanje korupcije i unapređivanje integriteta u okviru organa centralne vlasti (na najvišim izvršnim funkcijama) i agencija za sprovođenje zakona. |
| UNODC - Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije (UNCAC) | **Nacionalni koordinator** | -Evalucija primjene UNCAC u Crnoj Gori, i to Poglavlja II – Prevencija korupcije i Poglavlja V – Povraćaj imovine, od strane Estonije i Iraka  -Evaluacija primjene UNCAC u Indiji (Poglavlje II – Prevencija korupcije i Poglavlje V – Povraćaj imovine), od strane Crne Gore i Irana |
| Antikorupcijska mreža za Istočnu Evropu i Centralnu Aziju Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (ACN OECD) | **Nacionalni koordinator** | Redovno dostavljanje informacija (na zahtjev) o raznim segmentima prevencije korupcije u Crnoj Gori, koji su predmet izvještavanja i analize ove Mreže |
| Mreža preventivnih antikorupcijskih tijela (NCPA) | **Članica** | Razmjena dobre prakse između država članica Mreže u cilju dostizanja minimuma standarda u prevenciji korupcije |
| Regionalna platforma za javno-privatno partnerstvo dobrog upravljanja (R2G4P) | **Članica** | Redovno dostavljanje relevantnih informacija (na zahtjev) o dobrim praksama i rezultatima rada Agencije u pogledu unapređenja integriteta i prevencije korupcije u oblasti energetike i javnih nabavki, a sve u cilju izrade *godišnjih izvještaja dobrog upravljanja za* Jugoistočnu*Evropu  (JIE)* |
| Mreža evropskih tijela za integritet i zviždače (The Network of European Integrity and Whistleblowing Authorities - NEIWA) | **Članica** | Crna Gora je od 23. marta 2023. godine punopravna članica Mreže evropskih tijela za integritet i zviždače (NEIWA) u kojoj je do sada imala status posmatrača, kao jedina država koja nije članica EU. Redovna razmjena informacija o stanju u vezi sa implementacijom EU direktive, identifikovanje budućih projekata i relevantnih tema kao i predstavljanje najboljih praksi članica NEIWE. |

**Ministarstvo unutrašnjih poslova**

Ministarstvo unutrašnjih poslova između ostalog vrši poslove koji se odnose na: analitičko praćenje stanja i strateško planiranje u oblasti borbe protiv kriminaliteta, javnog reda i mira, bezbjednosti saobraćaja na putevima i drugim oblastima policijskog rada i djelovanja, instruktivno djelovanje za sprovođenje strategija i politike u ovim oblastima saradnju sa međunarodnim i regionalnim organizacijama.

**Ministarstvo finansija**

Ministarstvo finansija između ostalog vrši poslove koji se odnose na: obavještavanje nadležnih organa o nepravilnostima u postupcima javnih nabavki; organizovanje i sprovođenje javnog tendera, utvrđivanje ispunjenosti uslova za učešće na javnom tenderu i davanje dozvole za proizvodnju duvanskih proizvoda za privredna društva, odnosno preduzetnike; utvrđivanje ispunjenosti uslova za obavljanje trgovine na veliko i malo duvanskim proizvodima i izdavanje licence za obavljanje trgovine duvanskim proizvodima privrednom društvu, odnosno preduzetniku, kao i uvozniku koji je upisan u Registar uvoznika duvana i duvanskih proizvoda; koordinaciju aktivnosti organa i organizacija u oblasti suzbijanja nelegalnog prometa duvanskih proizvoda; praćenje stanja na tržištu duvanskih proizvoda; vođenje propisanih registara; državnu pomoć; usklađivanje domaćih propisa iz okvira svoje nadležnosti sa pravnom tekovinom Evropske unije; analizu izvještaja o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa koje su pripremila druga ministarstva u postupku predlaganja zakona, drugih propisa i strateških dokumenata i davanje mišljenja o njihovoj relevantnosti.

**Agencija za nacionalnu bezbjednost**

Kada je u pitanju nadležnost Agencije za nacionalnu bezbjednost, ista se primarno odnosi na prikupljanje, evidentiranje, analiziranje, procjenjivanje, korišćenje, razmjenjivanje, čuvanje i zaštitu podataka:

1. o djelatnostima usmjerenim protiv nezavisnosti, suvereniteta, teritorijalnog integriteta, bezbjednosti i Ustavom utvrđenog pravnog poretka Crne Gore;
2. od značaja za odbrambene interese Crne Gore i ispunjenje strateških bezbjednosnih ciljeva i interesa (obavještajni i kontraobavještajni poslovi u oblasti odbrane);
3. o djelatnostima usmjerenim na vršenje terorizma;
4. o djelatnostima usmjerenim na vršenje organizovanog kriminala;
5. o najtežim oblicima krivičnih djela protiv čovječnosti i drugih dobara zaštićenih međunarodnim pravom;
6. o djelatnostima nosilaca obavještajnih aktivnosti drugih država od značaja za nacionalnu bezbjednost;
7. o potencijalnim prijetnjama po ekonomske interese Crne Gore;
8. o prijetnjama po međunarodnu bezbjednost; i
9. o drugim mogućim prijetnjama po nacionalnu bezbjednost.

Agencija vrši bezbjednosne provjere, kao i druge poslove od interesa za nacionalnu bezbjednost, u skladu sa zakonom.

**Poreska uprava**

Poreska uprava vrši poslove koji se odnose na: registraciju poreskih obveznika i vođenje jedinstvenog registra poreskih obveznika; utvrđivanje pojedinačnih poreskih obaveza za sva fizička i pravna lica; poresku kontrolu; redovnu i prinudnu naplatu poreza i sporednih poreskih davanja; razvijanje jedinstvenog poreskog informacionog sistema u saradnji sa organom državne uprave nadležnim za informaciono društvo; vođenje poreskog knjigovodstva; primjenu međunarodnih konvencija i ugovora o izbjegavanju dvostrukog oporezivanja; sprečavanje i otkrivanje krivičnih djela protiv platnog prometa i privrednog poslovanja; vođenje centralnog registra obveznika i osiguranika, vođenje registra privrednih subjekata za potrebe oporezivanja; prijem i obradu finansijskih iskaza pravnih lica; prijem i obradu svih poreskih prijava poreskih obveznika; prijem i obradu izvještaja o plaćenom porezu o odbitku; vođenje evidencije o prihodima pravnih i fizičkih lica; vođenje i drugih propisanih evidencija; obezbjeđenje podataka za fondove socijalnog osiguranja na osnovu kojih obveznici ostvaruju svoja prava iz socijalnog osiguranja; kao i druge poslove koji su joj određeni u nadležnost**.**

**Uprava carina**

Uprava carina između ostalog vrši poslove koji se odnose na: primjenu propisa koji se odnose na povlašćene postupke; sprovođenje mjera carinske istrage i obavještajnog rada radi sprečavanja i otkrivanja carinskih prekršaja i krivičnih djela počinjenih kršenjem carinskih propisa, kao i podnošenje prijave nadležnom tužilaštvu; obračun i naplatu carinskog duga, poreza i akciza u vezi sa uvozom robe; vršenje kontrole unosa u carinsko područje i iznosa sa carinskog područja domaćih i stranih sredstava plaćanja; saradnju sa carinskim službama drugih zemalja i međunarodnim organizacijama i izdavanje licenci za zastupanje pred carinskim organom; vođenje propisanih evidencija.

**Uprava za igre na sreću**

Uprava za igre na sreću vrši poslove koji se odnose na: odlučivanje o svojstvu neke igre, kao igre na sreću; pripremanje stručne osnove za izradu propisa u oblasti igara na sreću; davanje saglasnosti na pravila igara na sreću; vođenje registra priređivača igara na sreću; učestvovanje u komisijama za izvlačenje i pronalaženje dobitaka u lutrijskim igrama na sreću; vršenje kontrole osnovnog kapitala i depozita kod priređivača igara na sreću po potrebi, a najmanje jednom u tri mjeseca; izdavanje odobrenja za držanje riziko-depozita za osiguranje isplata dobitaka kod posebnih igara na sreću; razmatranje ponuda dospjelih na konkurs za dodjelu koncesije za priređivanje igara na sreću, u skladu sa postupkom davanja koncesije i obavljanje ostalih stručnih poslova u vezi sa davanjem koncesije; pripremanje predloga za oduzimanje koncesije; vršenje procjene vrijednosti nagradnog fonda za priređivanje nagradnih igara u robi i uslugama; predlaganje akata o ostalim uslovima koje igračnica mora da ispuni; određivanje jedinstvenog finansijskog softvera za klađenje; izdavanje odobrenja za promjenu lokacije automat-kluba, odnosno kladionice ili uplatnog mjesta; izdavanje naljepnica za automate i stolove; izdavanje saglasnosti i vršenje kontrole priređivanja nagradnih igara u robi i uslugama; kao i druge poslove koji su joj određeni u nadležnost.

**Evropska policijska kancelarija (EUROPOL)**

Svjesne ozbiljnih problema koji proističu iz međunarodnog organizovanog kriminala, naročito terorizma, i drugih teških oblika kriminala,svrha ovog sporazuma je uspostavljanje saradnje između Europola i Crne Gore kako bi se pružila podrška državama članicama Evropske unije i Crnoj Gori u sprječavanju i borbi protiv organizovanog kriminala, terorizma i ostalih oblika međunarodnog kriminala u oblastima kriminaliteta, naročito kroz razmjenu informacija između Europola i Crne Gore.

**Agencija Evropske unije za krivičnopravnu saradnju (Eurojust)**

Eurojust radi na osnovu člana 85. Ugovora iz Lisabona i Uredbe o Eurojust-u. Uredba utvrđuje mandat Eurojusta, strukturu upravljanja, režim zaštite podataka i okvir za uspostavljanje sporazuma sa zemljama koje nisu članice EU. Eurojust je Agencija Evropske unije za saradnju u oblasti krivičnog pravosuđa. Okuplja tužioce i sudije širom EU i šire, u nastojanju da se efikasno uhvati u koštac sa svim oblicima teškog prekograničnog kriminala.

Eurojust i Crna Gora potpisali su Sporazum o saradnji u maju 2016. godine. Crnogorski tužilac za vezu je u 2021. godini bio uključen u 17 novih predmeta i 2 koordinaciona sastanka.

**5. MONITORING, IZVJEŠTAVANJE I EVALUACIJA**

## **5.1 Monitoring i izvještavanje**

Strategija za borbu protiv korupcije 2024-2028. godina predstavlja dokument za čije je praćenje i izvještavanje nadležan Nacionalni savjet za borbu protiv korupcije koji obrazuje Vlada.

Zadaci Nacionalnog savjeta za borbu protiv korupcije su da:

- prati sprovođenje strategije;

- predlaže Vladi realizaciju projekata od značaja za prevenciju korupcije;

- organizuje, sinhronizuje, prati prioritete, dinamiku i rokove realizacije aktivnosti čiji su nosioci državni organi, organi državne uprave, organi lokalne samouprave, organi lokalne uprave i druge nadležne institucije i ocjenjuje postignute rezultate u ostvarivanju ciljeva strategije; i

- dostavlja Vladi izvještaje o realizovanim aktivnostima sa ocjenom stanja i predlogom daljih mjera za uspješniju implementaciju strategije, najmanje dva puta godišnje.

Nacionalni savjet za borbu protiv korupcije čine predsjednik, zamjenik predsjednika i 22 člana.

Predsjednik Savjeta je potpredsjednik Vlade za politički sistem, pravosuđe i antikorupciju.

Zamjenik predsjednika Savjeta je ministar pravde.

Članovi Savjeta su:

1) potpredsjednik Vlade za rad, obrazovanje, zdravstvo i socijalu;

2) ministar unutrašnjih poslova;

3) ministar finansija;

4) ministar prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine;

5) ministar javne uprave;

6) ministar turizma, ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera;

7) ministar energetike i rudarstva;

8) ministar poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede;

9) direktor Agencije za sprječavanje korupcije;

10) direktor Agencije za nacionalnu bezbjednost;

11) direktor Poreske uprave;

12) direktor Uprave carina;

13) vrhovni državni tužilac;

14) glavni specijalni tužilac;

15) predsjednik Vrhovnog suda Crne Gore;

16) predstavnik Privredne komore Crne Gore;

17) predstavnik Zajednice opština Crne Gore;

18) predstavnik Crnogorske akademije nauka i umjetnosti;

19) tri predstavnika nevladinog sektora, koji se biraju u skladu sa propisom kojim se utvrđuju kriterijumi i postupak izbora predstavnika nevladinih organizacija u radne grupe i druga radna tijela koje obrazuju ministarstva i organi uprave.

## **5.2 Evaluacija**

Evaluacija ovog strateškog dokumenta biće sprovedena ex post i od strane eksternih eksperata zbog obuhvata i obezbjeđivanja većeg stepena objektivnosti. Sredstva za sprovođenje biće obezbijeđena iz budžeta Generalnog sekretarijata Vlade ili iz drugih izvora. Sredstva za sprovođenje evaluacije biće planirana akcionim planom za posljednju godinu sprovođenja strateškog dokumenta. Procjenjuje se da će iznos sredstava potrebnih za sprovođenje evaluacije biti………………….(BIĆE NAKNADNO DODATO).

Planira se da ovaj proces otpočne u prvoj polovini 2028. godine i biće završen do kraja iste godine, kako bi se pravovremeno obezbijedili nalazi evaluacije koji će biti predstavljeni u završnom izvještaju, ali i u cilju obezbjeđivanja adekvatnih osnova za kreiranje potencijalno novogstrateškog dokumenta. Nalazi evaluacije daće jasan i precizan prikaz uspješnosti razvoja ove politike.

# **6. INFORMACIJA ZA JAVNOST O CILJEVIMA I OČEKIVANIM UČINCIMA STRATEGIJE**

**Strategijom za borbu protiv korupcije 2024-2028. godina**, stvaraju se preduslovi za obezbjeđenje sigurnog ambijenta i jačanje povjerenja građana i građanki u rad državnih organa.

Crna Gora ostvaruje intenzivnu saradnju sa međunarodnim organizacijama i institucijama od značaja za borbu protiv korupcije. Crna Gora je punopravan član Regionalne antikorupcijske inicijative (RAI). Zajedno sa drugim članicama RAI-a, Crna Gora je potpisala Deklaraciju o deset zajedničkih mjera za borbu protiv korupcije u Jugoistočnoj Evropi, 2005. godine (Briselska deklaracija). Crna Gora je punopravna članica GRECO-a (Grupe zemalja Savjeta Evrope za borbu protiv korupcije), kroz koji se vrši monitoring implementacije konvencija Savjeta Evrope za borbu protiv korupcije; MONEYVAL-a, Komiteta Savjeta Evrope za sprječavanje pranja novca; kao i Egmont grupe, svjetske asocijacije finansijsko-obavještajnih službi.

U cilju afirmisanja važnosti sprovođenja predmetne strategije, odnosno aktivnosti koje su planirane potrebno je informisanje, edukacija i podrška javnosti kako bi se objasnio uticaj korupcije, Ovo se može postići putem sprovođenja različitih kampanja, obuka, izrade informativnih brošura i sl.

Na taj način će se povećati transparentnost vladinih operacija i povećanje povjerenja javnosti u vladin rad na borbi korupcije, kao i bliža saradnja sa civilnim društvom i medijima.

Uspješnom implementacijom Strategije za borbu protiv korupcije ostvariće se veći stepen bezbjednosti građana i građanki Crne Gore i bolji ekonomski uslovi, ali i uspostaviti povjerenje građana u rad državnih institucija.

Strategija biće implementirana kroz kontinuirano praćenje i usmjeravanje realizacije mjera, koje će biti definisane Akcionim planom za njeno sprovođenje, od strane nadležnih državnih organa, s jasnim nadležnostima i odgovornostima.

1. Priručnik Ujedinjenih nacija za antikorupcijske politike [↑](#footnote-ref-1)
2. https://www.transparency.org/en/what-is-corruption [↑](#footnote-ref-2)
3. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169\_en?filename=SWD\_2023\_694%20Montenegro%20report.pdf [↑](#footnote-ref-3)
4. https://www.antikorupcija.me/media/documents/GrecoEval5Rep20222-Final-Mont-EvaluationReport-Montenegro-PUBLIC.docx.pdf [↑](#footnote-ref-4)
5. [**https://www.antikorupcija.me/media/documents/GrecoEval5Rep20222-Final-Mont-EvaluationReport-Montenegro-PUBLIC.docx.pdf**](https://www.antikorupcija.me/media/documents/GrecoEval5Rep20222-Final-Mont-EvaluationReport-Montenegro-PUBLIC.docx.pdf) **-** **Poglavlje VI. Preporuke i praćenje** [↑](#footnote-ref-5)
6. Podsticajno okruženje za održiva preduzeća u Crnoj Gori - Analiza stanja i perspektive napretka (Unija poslodavaca Crne Gore) [↑](#footnote-ref-6)
7. Istraživanje javnog mnjenja o percepciji nezavisnosti i integriteta pravosuđa u Crnoj Gori 23. Januara - 03. februara 2023 - 1000 ispitanka/ce Crna Gora (NVO Centar za monitoring i istraživanje - CeMI) [↑](#footnote-ref-7)
8. Izvještaj EK o Crnoj Gori za 2023. godinu [↑](#footnote-ref-8)
9. [↑](#footnote-ref-9)
10. Percepcija Policije u Crnoj Gori (istraživanje je sprovedeno 2023. godine od strane Misije OEBS-a u Crnoj Gori) <https://www.osce.org/me/resources/publications/percepcija%20policije?filters=+im_taxonomy_vid_1:(14)&solrsort=score%20desc&rows=10&category=Publications> [↑](#footnote-ref-10)
11. Analiza presuda Evropskog suda za ljudska prava u odnosu na Crnu Goru za 2022. godinu (THE AIRE CENTRE i Britanska ambasada Podgorica) [↑](#footnote-ref-11)
12. Izvještaj EK o Crnoj Gori za 2023. godinu [↑](#footnote-ref-12)
13. Brošura ,, KORUPCIJA U ZDRAVSTVENOM SISTEMU CRNE GORE – ŠTA TREBA ZNATI'' je pripremljena od strane Centra za monitoring i istraživanje CeMI, u partnerstvu sa NVO Juventas, NVO Kvir Montenegro i NVO Mreža za omladinski aktivizam Crne Gore MOACG u okviru projekta Nacionalnog demokratskog instituta (NDI) - Podrška civilnom društvu u borbi protiv korupcije na Zapadnom Balkanu 2021 – 2023. [↑](#footnote-ref-13)
14. Izvještaj EK o Crnoj Gori za 2023. godinu [↑](#footnote-ref-14)
15. Izvještaj EK o Crnoj Gori za 2023. godinu [↑](#footnote-ref-15)
16. Komparativni pregled: **Igre na sreću – pravni okvir i oporezivanje** (Skupština CG – Parlamentarni institut-Istraživački centar [↑](#footnote-ref-16)
17. ## https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://zuns.me/prosvjetni-rad/clanak/istra%25C5%25BEivanje-zavoda-za-%25C5%25A1kolstvo-o-korupciji-u-obrazovanju-presudni-kontekst- **Istraživanje Zavoda za školstvo o korupciji u obrazovanju**

    [↑](#footnote-ref-17)
18. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/conditons-membership/chapters-of-the-acquis\_en [↑](#footnote-ref-18)
19. Poziv na poštovanje obećanja o raskidu sa partitokratijom – Institut alternativa [↑](#footnote-ref-19)
20. Ministarstvo finansija, februar 2024, <https://www.gov.me/clanak/registar-javnih-preduzeca-i-privrednih-drustava-u-vecinskom-vlasnistvu-drzave> [↑](#footnote-ref-20)
21. Izvještaj Evropske komisije o napretku Crne Gore za 2023. godinu, str. 69, <https://www.gov.me/dokumenta/4441000a-7e5c-4b2c-b3f3-661bac4e8736> [↑](#footnote-ref-21)
22. Svjetska banka, Ocjena javnih rashoda i finansijske odgovornosti – Izvještaj o rezultatima upravljanja javnim finansijama, 2020, dostupno na:

    [https://www.pefa.org/sites/default/files/2020-02/ME-Dec19-PFMPR-Public%20with%20PEFA%20Check-MNE.pdf](https://www.pefa.org/sites/default/files/2020-02/ME-Dec19-PFMPR-Public%2520with%2520PEFA%2520Check-MNE.pdf) [↑](#footnote-ref-22)
23. ASK, Procjena efikasnosti i efektivnosti treće generacije planova integriteta, 2024, <https://www.antikorupcija.me/media/documents/Procjena_efikasnosti_i_efektivnosti_trece_generacije_planova_integriteta.pdf> [↑](#footnote-ref-23)
24. Institut alternativa, 2021, Čija su naša javna preduzeća?, https://institut-alternativa.org/cija-su-nasa-javna-preduzeca/ [↑](#footnote-ref-24)
25. Pregled indeksa transparetnosti na internet stranici Instituta alternativa: <https://javnapreduzeca.mojnovac.me> [↑](#footnote-ref-25)
26. OECD, Anti-Corruption and Integrity in State-Owned Enterprises, https://www.oecd.org/corruption/anti-corruption-integrity-guidelines-for-soes.htm [↑](#footnote-ref-26)
27. <https://www.europol.europa.eu/publications-events/publications/other-side-of-coin-analysis-of-financial-and-economic-crime> - **Europol’s first European Financial and Economic Crime Threat Assessment 2023** [↑](#footnote-ref-27)
28. Praktični vodič o slobodnim zonama, decembar 2020. godine (SVJETSKA CARINSKA ORGANIZACIJA) [↑](#footnote-ref-28)
29. Izvještaj EK o Crnoj Gori za 2023. godinu [↑](#footnote-ref-29)
30. Izvještaj EK o Crnoj Gori za 2023. godinu [↑](#footnote-ref-30)
31. Izvještaj EK o Crnoj Gori za 2023. godinu [↑](#footnote-ref-31)
32. Izvještaj EK o Crnoj Gori za 2023. godinu [↑](#footnote-ref-32)
33. Metodologija za procjenu rizika od korupcije u propisima u Crnoj Gori (Autor Tilman Hoppe, ekspert za oblast antikorupcije - Khachik Harutyunyan (ekspert UNDP-a), proširio dio Metodologije koji se odnosi na Procesne smjernice, odnosno na postavljanje prioriteta u vezi sa analizom propisa, koje su postale sastavni dio Metodologije novembar 2022.)[Inovirana\_Metodologija\_za\_procjenu\_rizika\_od\_korupcije\_u\_proprisima\_CG\_oifS50k.pdf](https://1drv.ms/b/c/0fdf71a455540a6d/EVVUuJG0lIROqeOm-vfHvY0BmbVXOFNlkzUbPKM6HtpoDg?e=dDQRDj) [↑](#footnote-ref-33)